

Politica di coesione dell'Unione Europea
Programmazione 2007-2013

"DOCUMENTO PRELIMINARE
AL
QUADRO STRATEGICO REGIONALE"

22 NOVEMBRE 2005

INDICE

1.	Premessa	7
2.	Introduzione	8
2.1	La nuova politica di coesione	8
2.2	La strategia di Lisbona e Goteborg	9
2.3	Gli obiettivi e le priorità della Regione Emilia-Romagna	11
3.	Il Sistema Regione	13
3.1	Analisi del contesto	13
3.2	Le scelte programmatiche in atto	19
3.3	Le lezioni apprese	27
4.	Scenari per l'Emilia Romagna del futuro: un utilizzo innovativo dei Fondi Strutturali	29
4.1	Introduzione	29
4.2	Ricerca e Innovazione	30
4.3	La sostenibilità ambientale	31
4.4	Concorrenza e competitività con i diversi mercati	31
4.5	Occupazione e qualità del lavoro	32
4.6	Formazione, innovazione e sapere	33
4.7	Le Pari opportunità: priorità e trasversalità	33
5.	Obiettivi della strategia regionale per la programmazione 2007 – 2013	35
5.1	Introduzione	35
5.2	Gli obiettivi generali per la competitività del sistema regionale	36
5.3	Gli obiettivi specifici della futura programmazione	39
6.	Integrazione finanziaria e programmatica	42
6.1	Coerenza tra le programmazioni dei diversi strumenti delle politiche di coesione	42
6.2	Una lettura integrata delle programmazione regionale	43
7.	La cooperazione territoriale europea	46
7.1	Introduzione	46
7.2	L'attuale contesto di intervento	46
7.3	Gli obiettivi strategici della futura programmazione	48
8.	Governance e partenariato per la definizione di strategie regionali integrate	52
8.1	Introduzione	52
8.2	Principi ed attori della nuova governance	52
8.3	Gli strumenti	53

1. Premessa

L'Unione Europea si trova a vivere in questi anni un periodo di forte rinnovamento sia a livello di obiettivi e di politiche che a livello di dimensioni, a causa del recente allargamento. Si aprono nuove sfide, prima fra tutte il rafforzamento delle priorità dell'Unione di Lisbona e Goteborg, secondo i criteri della nuova politica di coesione, sanciti con la Comunicazione della Commissione Europea n. 299/2005: in questo senso, la volontà di creare un'economia basata sulla conoscenza nel quadro di una strategia di inclusione sociale, di uno sviluppo più equilibrato e sostenibile e di tutela e ripristino degli ecosistemi, si fondano su una politica di coesione che deve garantire efficienza, trasparenza e responsabilità politica.

La proposta di Regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 prevede un approccio programmatico strategico e un raccordo organico della politica di coesione con le strategie nazionali degli Stati membri. La proposta prevede che i singoli stati membri presentino all'Unione Europea un Quadro Strategico Nazionale (QSN) con l'obiettivo di indirizzare le risorse che la politica di coesione destinerà ai diversi Paesi, tenuto conto che, per realizzare gli obiettivi dell'Unione, sarà necessario focalizzare l'attenzione su poche priorità, evitando inutili dispersioni e concentrando le risorse sui problemi che i singoli territori evidenziano.

Per la definizione del percorso di costruzione del QSN italiano, nell'ambito di un'intesa Stato-Regioni-Enti locali sancita nella Conferenza unificata del 3 febbraio 2005, l'Amministrazione centrale e le Amministrazioni regionali hanno concordato un percorso che prevede la presentazione da parte delle Regioni di Documenti strategici regionali per avviare il confronto che porterà alla stesura del Quadro Nazionale sottoporre all'attenzione degli organismi comunitari competenti.

Il presente documento rappresenta il documento preliminare alla stesura del Documento strategico regionale che la Giunta della Regione Emilia-Romagna intende sottoporre all'attenzione dell'Amministrazione centrale competente avviando in tal senso il confronto per la definizione del QSN.

2. Introduzione

2.1 La nuova politica di coesione

Nel 2004, la Terza relazione sulla coesione economica e sociale ha posto le basi per una revisione delle politiche di coesione in atto a fronte del mutato quadro internazionale, puntando, per il periodo 2007/2013, sugli obiettivi *Convergenza, Competitività regionale ed occupazionale e Cooperazione territoriale europea*.

Questa riforma della politica di coesione si caratterizza per il tentativo di rafforzare, a livello europeo e nazionale, l'identificazione, la visibilità e la verificabilità degli obiettivi strategici di questa politica, e di correlarli in modo significativo con gli obiettivi di sviluppo di Lisbona e Goteborg, al fine di contribuire alla loro attuazione.

Nella Comunicazione della Commissione COM (2005)299 del 5 luglio 2005, sono indicate le diverse modalità con cui la politica di coesione può contribuire alla realizzazione delle priorità di Lisbona, di seguito riportate:

- Gli investimenti nei settori con elevato potenziale di crescita;
- Gli investimenti nei motori di crescita e di occupazione, quindi nel capitale umano e fisico come promotori di crescita ed occupazione;
- Il sostegno all'attuazione delle strategie di medio lungo periodo;
- Lo sviluppo di sinergie e di complementarietà con altre politiche comunitarie;
- La mobilitazione di risorse supplementari;
- Il miglioramento della governance;
- La promozione di un approccio integrato per quanto riguarda la coesione territoriale.

La Comunicazione 299/2005 declina le tre linee guida della Politica di coesione che riprendono gli assi fondamentali del rilancio di Lisbona:

1. Rendere più attraenti gli Stati Membri, le regioni e le città migliorando l'accessibilità, garantendo servizi di qualità e salvaguardando le potenzialità ambientali;
2. Promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
3. Creare nuovi e migliori posti di lavoro attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

Le strategie finalizzate all'Obiettivo "Competitività" ed occupazione, riguardano:

- Il rafforzamento delle capacità regionali di R&S e innovazione.
- Lo stimolo all'innovazione nelle PMI
- La promozione dell'imprenditorialità innovativa
- La creazione di nuovi strumenti finanziari e servizi per lo sviluppo delle imprese ad alto contenuto di conoscenza
- Lo sviluppo di reti telematiche e logistiche
- L'ambiente e la prevenzione dei rischi
- Il miglioramento dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese;
- Il rafforzamento dell'accesso all'occupazione delle persone in cerca di lavoro e degli inattivi;
- Il rafforzamento dell'inclusione sociale delle persone svantaggiate per fronteggiare la discriminazione;
- Il miglioramento del capitale umano;
- La promozione di riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione.

2.2 La strategia di Lisbona e Goteborg

La Strategia di Lisbona del Marzo 2000 si era posta l'obiettivo di far diventare l'Europa, entro il 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo"

Il modello di sviluppo europeo è poi stato completato da due ulteriori fondamentali tappe:

- la prima, con l'approvazione, nel Consiglio Europeo di Nizza del Dicembre 2000, dell'Agenda Sociale, per "realizzare la piena occupazione e mobilitare tutte le potenzialità occupazionali disponibili", affermando, tra l'altro, "la dimensione sociale della mondializzazione";
- la seconda, con la definizione, nel Consiglio di Göteborg del giugno 2001, di una strategia per lo sviluppo sostenibile, che ha aggiunto una dimensione ambientale al processo di Lisbona.

I Consigli Europei di marzo e giugno 2005 hanno sancito la revisione della Strategia di Lisbona definendone sia gli obiettivi, sia il metodo cui raggiungerli. Le priorità fondamentali sulle quali sviluppare il rilancio della strategia di Lisbona da parte delle Regioni si declinano essenzialmente in:

1 - **Conoscenza e innovazione – motori di una crescita sostenibile:** "Lo spazio europeo della conoscenza deve consentire alle imprese di creare nuovi fattori di competitività, ai consumatori di beneficiare di nuovi beni e servizi e ai lavoratori di acquisire nuove competenze."

2 – **Uno spazio attraente per investire e lavorare** "l'Unione europea deve completare il mercato interno e dotarsi di un quadro normativo più favorevole alle imprese che, da parte loro, devono

sviluppare la responsabilità sociale. Sono inoltre necessarie infrastrutture efficienti[...], servizi di interesse generale di qualità e a prezzi abbordabili e un contesto sano basato su un consumo e una produzione sostenibili e una qualità della vita elevata.”

3 – *La crescita e l’occupazione al servizio della coesione sociale* “L’aumento dei tassi di occupazione e il prolungamento della durata della vita lavorativa, combinati con la riforma dei sistemi di protezione sociale, costituiscono il mezzo migliore per mantenere l’attuale livello della protezione sociale”. Si tratta dunque di realizzare quanto previsto nell’Agenda Sociale, determinando le condizioni perché un maggior numero di persone si inserisca nel mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani, alle pari opportunità (il 2007 sarà l’anno europeo delle pari opportunità) e alle politiche di invecchiamento attivo, investendo sul capitale umano quale principale risorsa territoriale”.

Su questa base, sono stati inoltre approvati, nel Consiglio di Bruxelles di giugno 2005 gli Orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione, articolati nelle 24 linee guida sotto riportate:

1. Garantire la stabilità economica per una crescita sostenibile;
2. Salvaguardare la sostenibilità economica e di bilancio, presupposto per la creazione di un maggior numero di posti di lavoro;
3. Promuovere un’allocazione efficiente delle risorse, orientata alla crescita e all’occupazione;
4. Far sì che l’evoluzione salariale contribuisca alla stabilità macroeconomica e alla crescita;
5. Favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche, politiche strutturali e politiche dell’occupazione;
6. Contribuire ad un’Unione Economica e Monetaria dinamica e ben funzionante;
7. Aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della ricerca e sviluppo, in particolare nel settore privato in vista della creazione di uno spazio europeo della conoscenza;
8. Favorire l’innovazione in tutte le sue forme;
9. Favorire la diffusione e l’utilizzo efficiente delle tecnologie dell’informazione e comunicazione (TIC) e costruire una società dell’informazione pienamente inclusiva;
10. Rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale;
11. Promuovere l’uso sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela dell’ambiente e crescita;
12. Ampliare e rafforzare il mercato interno;
13. Garantire l’apertura e la competitività dei mercati all’interno e al di fuori dell’Europa, raccogliere i frutti della globalizzazione;
14. Creare un contesto imprenditoriale più competitivo e incoraggiare l’iniziativa privata grazie al miglioramento della regolamentazione;
15. Promuovere maggiormente la cultura imprenditoriale e creare un contesto più propizio alle piccole e medie imprese (PMI);

16. Sviluppare, migliorare e collegare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari;
17. Attuare strategie occasionali volte a conseguire la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale;
18. Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita;
19. Creare mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento, rendere più attrattivo il lavoro e renderlo finanziariamente attraente per quanti sono in cerca di occupazione, come pure per le persone meno favorite e gli inattivi;
20. Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro;
21. Favorire la flessibilità conciliandola con la sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali;
22. Garantire andamenti dei costi del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari favorevoli all'occupazione;
23. Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano;
24. Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi bisogni in termini di competenze.

In parallelo sta proseguendo il processo di riforma nell'ambito dei Fondi Strutturali.

Sulla base degli "Orientamenti strategici comunitari sul 2007/2013" si definirà il nuovo quadro Strategico Nazionale, documento politico di riferimento per la successiva definizione dei nuovi Programmi Operativi.

2.3 Gli obiettivi e le priorità della Regione Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna ha attivato nel corso degli anni una molteplicità di programmi e strumenti di pianificazione informati ad un concetto di sostenibilità progressivamente più ampio, inclusivo degli aspetti ambientali, economici e sociali, che oggi fondano una visione complessa della competitività e della coesione del sistema regionale: una visione che ci si propone di attuare attraverso un insieme di strategie che guardano ad una più armonica evoluzione dei sottosistemi economici, sociali e delle risorse ambientali, assumendo i principi di prevenzione, precauzione e responsabilità nell'attuazione delle politiche e delle azioni di sviluppo. Lo scopo è quello di promuovere uno sviluppo che sia in grado di coniugare competitività con elevati standard di qualità, di sicurezza e di protezione sociale. Uno sviluppo che poggia sulla ricerca, sull'innovazione, sulla formazione, sull'istruzione, sulla qualità, regolarità, sicurezza del lavoro e sulla responsabilità sociale delle imprese.

Le politiche industriali e quelle per il lavoro assumono in quest'ottica un ruolo centrale. Da una parte si tratta di creare le condizioni per assicurare opportunità di studio, di formazione e di acquisizione di competenze che consentano a tutti di partecipare ad un mercato del lavoro sempre più caratterizzato dalla crescita di un'economia fondata sul possesso di competenze e conoscenze, contrastare i rischi di esclusione e acquisire un inserimento stabile nel lavoro e nella vita sociale. Dall'altra si tratta di promuovere la piena e buona occupazione, garantendo quindi quantità e qualità

dell'occupazione, attraverso l'attuazione di diverse azioni di politica attiva del lavoro e promuovendo lo sviluppo del sistema produttivo regionale sulla base della ricerca, dell'innovazione, della proiezione internazionale ed il potenziamento del sistema regionale del trasferimento tecnologico e delle relazioni tra scienza ed industria.

Allo scopo di realizzare questi obiettivi, risulta evidente la necessità concentrare le risorse sui problemi che i singoli territori evidenziano: a fronte di questa consapevolezza, alla base delle scelte da operare c'è nella Regione Emilia-Romagna una strategia chiara, che si sintetizza nell'impegno a garantire il mantenimento dei livelli di qualità sociale raggiunti. A tale riguardo, la proposta di Documento di Politica Economica e Finanziaria 2006 – 2010 introduce cinque temi-chiave che orienteranno le politiche di sviluppo regionale nel prossimo quinquennio:

- Il rafforzamento del welfare regionale per corrispondere ai maggiori e più complessi bisogni di una società regionale che presenta una crescente esigenza di integrazione e bisogno di sicurezze;
- l'innovazione come chiave per continuare a garantire la competitività del sistema;
- la proiezione internazionale dell'intero sistema economico, produttivo e istituzionale;
- la ricerca della sostenibilità complessiva a livello di sistema, intesa sia come sostenibilità ambientale, economica e sociale;
- l'assunzione della dimensione territoriale come risorsa strategica per lo sviluppo.

Come è dunque evidente, gli obiettivi della strategia di Lisbona e Goteborg sono già parte integrante della programmazione regionale per l'intero periodo coperto dal DPEF e verso di essi è necessario far convergere l'azione di tutto il sistema regionale,” puntando a “fare dell'Emilia-Romagna una delle regioni all'avanguardia nella attuazione della strategia di Lisbona ovvero un sistema fortemente orientato alla qualità dello sviluppo economico e sociale e alla competitività”, così come sancito nel. “Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale in Emilia-Romagna”, sottoscritto nel febbraio del 2004.

A tale riguardo, risulta anche fondamentale sviluppare un modello di governance basato sulla coesione territoriale e sulla cooperazione interistituzionale, che stimoli da un lato la concertazione e la realizzazione di politiche condivise tra i diversi soggetti per favorire la crescita complessiva del sistema, dall'altro pratiche coerenti di buona amministrazione nel settore pubblico.

3 Il Sistema Regione

3.1 L'analisi del contesto

Le dinamiche del sistema territoriale

Il processo di globalizzazione delle relazioni finanziarie, economiche e sociali degli ultimi anni è accompagnato dal persistere di crisi ambientali di scala transnazionale e locale, dall'aumento dei consumi di risorse e del divario tra i paesi sviluppati e i paesi poveri, dalla nascita di conflitti etnici e locali riconducibili per un verso alle identità e per l'altro all'uso delle risorse, dalle tendenze alla de-materializzazione dei processi produttivi, dall'emergere della "società della conoscenza". L'Europa, in risposta a questi processi, persegue obiettivi di sviluppo sostenibile via via più articolati sul piano ambientale, economico, sociale, istituzionale, che si traduce in nuove politiche e in conseguenti strumenti tecnologici, organizzativi, formativi, partecipativi, capaci di promuovere nuovi equilibri, una migliore distribuzione della ricchezza e una maggiore equità nell'utilizzo delle risorse.

Il territorio regionale si trova al centro di questi processi, investito da nuove domande sociali, di qualità, efficienza, sostenibilità ed identità che richiedono risposte nuove da parte della programmazione economica e della pianificazione: in questo contesto, termini quali "convergenza", "competitività regionale", "occupazione", "cooperazione" non possono pertanto venire scissi dalla dimensione fortemente territoriale che li caratterizza. A tale riguardo, di seguito forniamo alcune chiavi di lettura delle dinamiche in atto.

Innanzitutto, le dinamiche dell'economia globalizzata fanno sì che i tradizionali problemi di assetto del territorio (uso dei suoli, costruzione di reti di mobilità e di reti tecnologiche, tutela ambientale e paesistica, ecc.), condizionati dalle dinamiche competitive internazionali, divengano più difficilmente governabili e, tendono a sfuggire, almeno in parte, all'autodeterminazione delle collettività locali, mentre le crisi dei modelli produttivi consolidati e della finanza pubblica tradizionale complicano seriamente il quadro della governabilità regionale e locale.

In secondo luogo, il dominio delle metropoli quali organizzatori di scienza e tecnologia, della logistica mondiale, della finanza internazionale e della produzione e servizi della *new economy* – aree che richiedono grandi economie di scala e di conoscenza – comporta, per i sistemi regionali a carattere diffuso e non metropolitano, la necessità di riposizionarsi e collegarsi in modo efficace alle reti strategiche dell'innovazione e del cambiamento.

In terzo luogo, il modello produttivo regionale, che ha visto il consolidamento di sistemi produttivi generati da processi di sviluppo endogeno e fortemente radicati a livello locale, è chiamato ad affrontare la crescente apertura delle relazioni di tipo produttivo, commerciale e tecnologico, e a rafforzare la capacità di mantenere e sviluppare le attività a più elevato contenuto di conoscenza, di rilevanza strategica, di valore aggiunto. Tutto ciò conduce ad affermare che il ricco policentrismo emiliano-romagnolo, che ancora fa di questa regione una delle più avanzate e abitabili di Europa,

necessita di una forte riorganizzazione per produrre massa critica ed affrontare la competizione globale. A fronte di tali debolezze e minacce, va comunque ricordato come le comunità locali abbiano costruito nel corso del tempo un formidabile patrimonio di identità, di civismo, di creatività imprenditoriale dal basso (il “capitale sociale” o - secondo un’altra accattivante definizione “l’ecosistema relazionale”), aprendosi a reti complesse e fortemente innovative, cogliendone rischi ed opportunità. In Emilia-Romagna esiste la possibilità di valorizzare questo patrimonio accumulato, facendone un elemento di qualità distintiva nella competizione globale.

Quanto al mercato del lavoro, va sottolineato che gli attuali modelli emergenti di organizzazione della produzione generano processi di terziarizzazione orientati ad una grande crescita di varietà di prodotti, servizi, organizzazioni imprenditoriali. Il mercato del lavoro diviene quindi molto più complesso, mobile, dinamico e in esso convivono fenomeni di creazione di nuclei ad alta professionalità, con fenomeni di ampliamento di una base di servizi che domandano soprattutto flessibilità, spesso intesa come disponibilità al precariato. L’Emilia-Romagna non è mai stata dominata da modelli produttivi orientati alla massificazione e alla de-qualificazione del lavoro: i sistemi produttivi locali hanno, in genere, costruito percorsi di mobilità professionale per i lavoratori che spesso hanno prodotto imprenditorialità dal basso, in un equilibrio dinamico fra livello di istruzione conseguito (si pensi al rapporto fra istituti tecnico-professionali ed apparati produttivi) e prospettive professionali. Tale equilibrio ha connotato la stessa domanda di lavoro da parte delle imprese, che si è mediamente orientata verso l’applicazione di professionalità anche medio-alte a seguito dei processi di innovazione che hanno caratterizzato il modello produttivo regionale. Oggi però anche nella nostra regione tende a crescere il divario fra le aspettative di impiego qualificato delle giovani generazioni e le domande concrete che il mondo produttivo e di servizi continua necessariamente a proporre, mentre l’apertura dei sistemi locali alla globalizzazione rende molto più complessa la segmentazione dei mercati del lavoro. Ne consegue che alcuni segmenti del mercato del lavoro si sono trovati scoperti, a partire dai mestieri che la popolazione locale ha abbandonato, date le proprie aspettative di qualità dell’impiego e d’accesso a consumi di rango più elevato.

L’accessibilità – criterio base di una forte politica di coesione – viene affrontata dalla Regione e dagli Enti locali non solo e non tanto con i – pur importanti - grandi interventi infrastrutturali attualmente in corso, quanto piuttosto attraverso la realizzazione di una grande rete telematica regionale a forte capacità, che costituisce l’infrastruttura essenziale per consentire alle imprese e ai cittadini emiliano-romagnoli di inserirsi pienamente nei più moderni sistemi di comunicazione per accedere alle informazioni e alle conoscenze. Questo intervento richiede peraltro da un lato un rafforzamento dell’azione di alfabetizzazione ai linguaggi formalizzati, dall’altro la capacità del sistema pubblico regionale (università, servizi, imprese, ecc.) di fornire attraverso la rete, informazioni e, soprattutto, nuove tipologie di servizi e la diffusione capillare delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione (TIC) presso i sistemi locali: a questo riguardo, diviene di particolare rilievo la riflessione sui nuovi rischi di marginalizzazione economica, o di ulteriore

marginalizzazione di ceti già marginali, problematiche già concretamente affrontate nell'ambito del Piano Telematico Regionale.

La competitività del sistema regionale

In termini di competitività del sistema regionale, i buoni risultati raggiunti nel livello di ricchezza, negli indici occupazionali e di produttività e nell'apertura commerciale verso l'estero, assicurano all'Emilia-Romagna i primi posti nella graduatoria delle regioni italiane ed un buon posizionamento nel contesto europeo.

Tabella 1 – Indicatori strutturali Emilia-Romagna (2004)

Indicatori	Valori assoluti	% su Italia
Prodotto interno lordo (+)	117.512,7	8,7
Investimenti fissi lordi (+)	24.549,7	9,3
Esportazioni di beni (+)	34.189,9	12,4
Importazioni di beni (+)	20.078,6	7,2
Reddito disponibile delle famiglie (+)	84.870,1	8,8

Indicatori	Valori assoluti	Italia=100
Pil pro capite (*)	28,6	122,9
Reddito disponibile per abitante (*)	20,6	124,0
Produttività del lavoro (*) (1)	53,8	104,0
Tasso di accumulazione del capitale (%) (2)	22,4	107,7
Esportazioni sul Pil (%)	29,1	133,3
Importazioni sul Pil (%)	17,1	77,9

Fonte: Prometeia

(+) Valori correnti, milioni di euro (*) Valori correnti, migliaia di euro

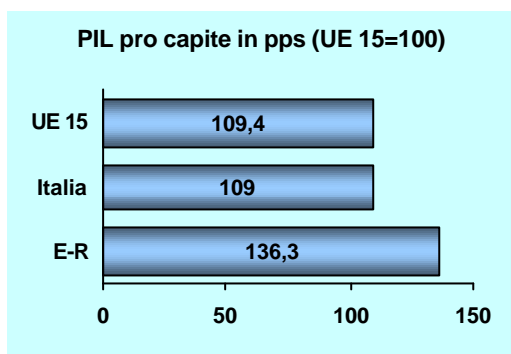
(1) Valore aggiunto al lordo dei SIFIM (valori correnti) per unità di lavoro

(2) Investimenti fissi lordi su valore aggiunto al lordo dei SIFIM (valori correnti)

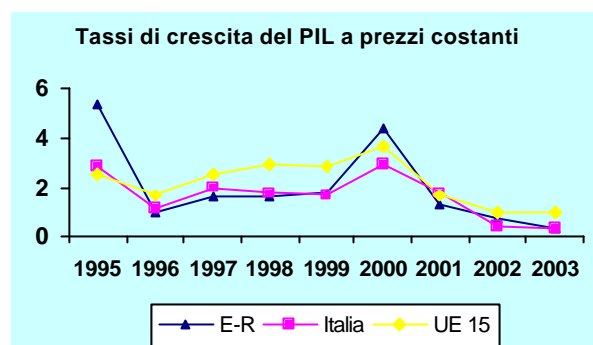
Il confronto con le regioni dell'Europa a 25 (Nuts 2) vede l'Emilia-Romagna collocarsi nel 2002 al 23° posto in ordine di PIL pro capite, preceduta, per quanto riguarda le regioni italiane, solo dalla provincia di Bolzano e dalla Lombardia; per quanto riguarda invece il reddito disponibile per abitante, l'Emilia-Romagna si colloca tra le prime sei regioni europee.

In Emilia-Romagna il livello di PIL per abitante, misurato a parità di potere di acquisto, risultava pari a 28.870 €, valore superiore sia al dato nazionale sia al dato medio europeo. L'andamento dei tassi di crescita del PIL reale presenta una dinamica mediamente superiore a quella nazionale ma inferiore al dato dell'Europa a 15.

Nelle ultime indagini dell'ISTAT sulla povertà l'Emilia-Romagna risulta essere la regione con la percentuale più bassa di famiglie povere (3,6 % contro una media nazionale dell'11,7% e una media delle regioni del nord del 4,7%).



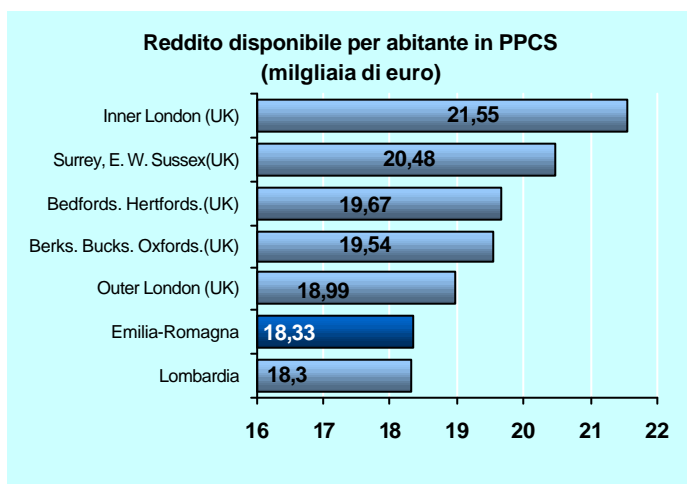
Fonte: Eurostat 2002



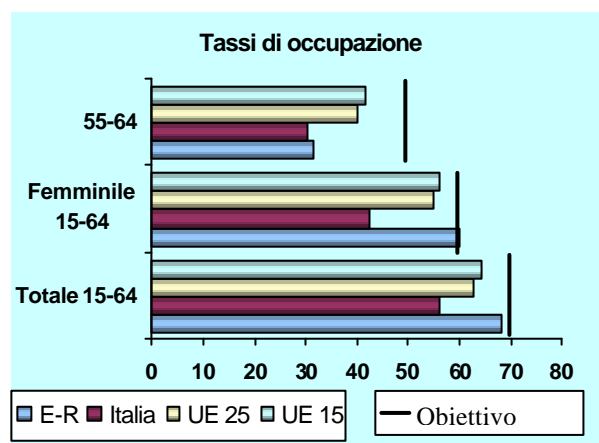
Fonte: Eurostat - Istat

Relativamente al mercato del lavoro, l'Emilia-Romagna, con un tasso di occupazione superiore nel 2003 al 68%, ha già raggiunto l'obiettivo del 67% fissato dalla strategia di Lisbona per il 2005 ed è prossima all'obiettivo del 70% indicato per il 2010. Per quanto riguarda l'occupazione femminile, la Regione ha superato sia il traguardo del 2005 (57%) sia quello previsto per il 2010 (60%).

L'unico obiettivo che appare ancora lontano è quello relativo al tasso di occupazione dei lavoratori in età 55-64 anni, per il quale l'Emilia-Romagna presenta livelli in linea con il dato italiano ma al di sotto della media europea.

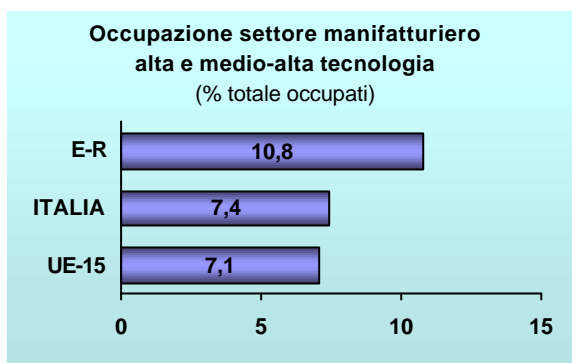


Fonte: Eurostat 2002

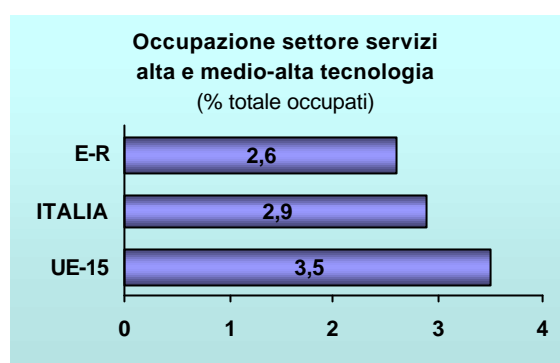


Fonte: Eurostat 2003

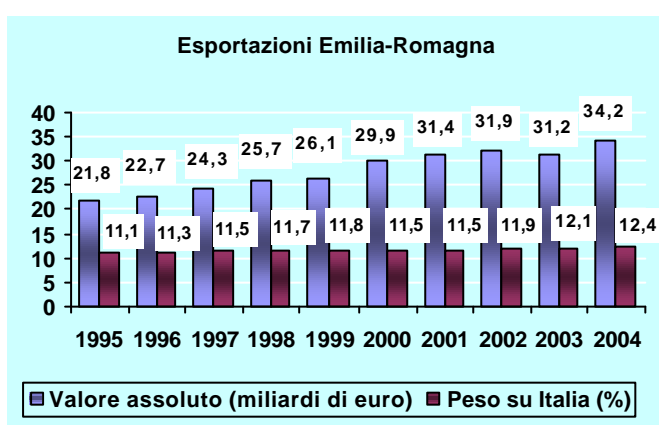
Per quanto riguarda l'innovazione, il rapporto tra spesa in ricerca & sviluppo e PIL l'Emilia-Romagna mostra valori significativamente più elevati rispetto alla media italiana, anche se esiste un gap ancora ampio con le medie europee, riferito peraltro all'intero sistema paese.



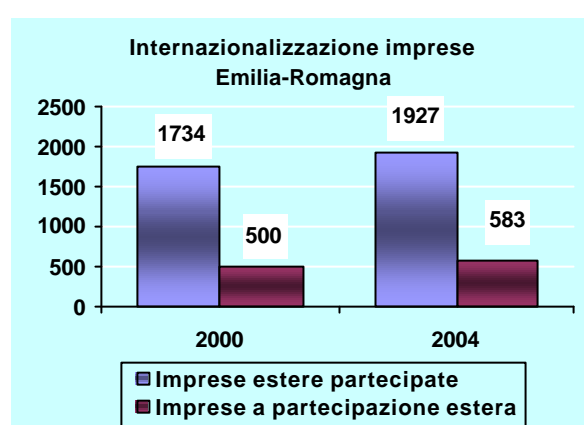
Fonte: Eurostat - Istat 2002



Fonte: Eurostat 2002



Fonte: Istat



Fonte: Ervet su banca dati Reprint (dati al 1 gennaio)

Le criticità ambientali del processo di sviluppo del territorio

Tale processo di cambiamento si dà in un quadro ambientale generale in cui le dinamiche di sviluppo in atto hanno portato e portano con sé diversi fattori di pressione e di minaccia per la qualità degli ecosistemi, urbani, rurali e di transizione, che tentiamo di sintetizzare anche nel tipo di concatenazioni che presentano.

i) Innanzitutto gli ambienti urbani, in cui si registra in generale una drastica riduzione degli inquinanti “storici” (NO_x, CO, SO₂), un contemporaneo – molto critico – aumento delle polveri sottili e dell’ozono, mentre si assiste a preoccupanti fenomeni di “sfilacciamento” delle città negli spazi circostanti (“sprawl insediativo”);

ii) nei contesti urbano-industriali, la produzione di rifiuti ha assunto negli ultimi decenni proporzioni sempre maggiori, in relazione al miglioramento delle condizioni economiche e al conseguente aumento dei consumi, al rapido sviluppo tecnologico e industriale, all’aumento della popolazione e delle aree industriali;

iii) in terzo luogo, legato allo sprawl, il problema dell’impermeabilizzazione dei suoli ed il deterioramento del sistema idraulico di deflusso delle acque superficiali connesso da un lato

all'espansione delle aree urbanizzate, dall'altro alla perdita di officiosità delle reti scolanti, spesso collegata agli estesi fenomeni di subsidenza;

iv) in quanto risposta all'eccessivo prelievo di acque sotterranee ed alla sottrazione di importanti porzioni di territorio nelle cosiddette "fasce di ricarica degli acquiferi", la subsidenza è a sua volta effetto e causa, specie laddove produce - nella fascia costiera - problemi di vulnerabilità all'erosione marina e di ingressione di acque marine;

v) oltre a ciò, la qualità delle acque che, pur buona in tutto il settore appenninico, mostra un progressivo scadimento nella media e bassa pianura, a causa del forte carico inquinante e la ridotta capacità autodepurativa nei tratti arginati;

vi) gli ambienti marini fanno poi registrare una serie di criticità legate alla quantità e qualità degli apporti provenienti dal Po, alla scarsa profondità del sub-bacino settentrionale del Mare Adriatico ed alla ridotta dinamicità delle acque nel periodo estivo - autunnale.

vii) vanno infine segnalate - per la loro rilevanza, in modo particolare nella fascia centro-occidentale della Regione - le problematiche di instabilità dei versanti nei territori collinari e montani, spesso legata, oltre che alle criticità intrinseche di estese aree montane, alla marginalizzazione economica ed al conseguente spopolamento, che determina un'insufficiente manutenzione;

Riteniamo qui utile segnalare il problema fondamentale della frammentazione degli ecosistemi, come metro di valutazione complessiva dello stato del sistema ambientale regionale: mentre in molti casi il danno è oramai irreversibile, tuttavia sussistono estese aree di pianura in cui la sopravvivenza degli ecosistemi è fortemente minacciata, soprattutto a causa del loro progressivo isolamento per la separazione provocata dall'urbanizzazione e infrastrutturazione del territorio. A tale riguardo, è fondamentale sottolineare il valore insostituibile di tali ecosistemi per l'intero sistema regionale. E' in tale contesto che va anche interpretata la "questione forestale", leggibile non solo in termini meramente economici, quanto nella chiave di controllo delle emissioni di CO₂ nell'atmosfera e del nostro contributo al raggiungimento degli obiettivi di Kyoto.

3.2 Le scelte programmatiche in atto

Le politiche di sviluppo, le scelte programmatiche per il “governo sistemico” della regione sono improntate alla più ampia condivisione delle scelte, definite ed attuate attraverso un’ampia concertazione fra gli attori pubblici e privati. Sotto questo profilo, la governance regionale si esplicita, inoltre, attraverso gli strumenti della programmazione negoziata, che consente di affrontare tematiche attuative e complesse in modo condiviso ed integrato, puntando al raggiungimento dei massimi livelli di efficacia nel perseguimento di obiettivi e risultati.

La programmazione negoziata consente di agire in modo integrato rispetto alle politiche, ai processi amministrativi e all’attivazione delle risorse; in particolare si fa riferimento a:

- l’utilizzo integrato di una pluralità di fonti finanziarie intersettoriale per il finanziamento di progetti complessi;
- la necessità di creare un contesto amministrativo, sociale ed imprenditoriale dove le varie componenti, oltre ad esprimere un proprio consenso, siano pienamente coinvolte ed integrate nello sviluppo della programmazione pubblica;
- la necessità di modalità organizzative che implicano una relazione a rete tra soggetti dell’amministrazione pubblica coinvolti.

L’approccio negoziale è alla base anche di alcune importanti relazioni fra Stato e Regione, in modo particolare per quanto riguarda l’Intesa Istituzionale di Programma (IIP) tra l’Emilia-Romagna e il Governo della Repubblica (marzo 2000), il cui obiettivo strategico è lo sviluppo sostenibile del territorio regionale – vale a dire la costruzione di un sistema territoriale regionale competitivo alla scala globale e dotato di capacità riproduttive e innovative sul piano sociale, culturale ed ambientale. Questo è articolato su quattro obiettivi strategici: la valorizzazione del policentrismo storico della regione, il rafforzamento della competitività del sistema economico regionale, la riforma del welfare regionale, l’uso sostenibile e la riproducibilità delle risorse e dei sistemi ambientali. Per l’attuazione di obiettivi e piani di intervento settoriali sono stati ad oggi stipulati quattro Accordi di Programma Quadro (APQ), in particolare, in materia di Infrastrutture viarie, di Risorse idriche, di Beni culturali, di Società dell’Informazione, di Sviluppo locale.

I Programmi Speciali d’Area (L.R. 30/96) costituiscono la principale applicazione regionale della programmazione negoziata e – specie quando le problematiche assumono un elevato grado di complessità - rivestono un ruolo fondamentale nell’attuazione della pianificazione e della programmazione regionale e locale riferita a un determinato territorio. Le scelte programmatiche negoziate fra gli attori territoriali si esplicano in un Accordo di programma che individua ed assegna a ciascun soggetto istituzionale o privato un ruolo specifico per la realizzazione dei progetti considerati.

L’integrazione settoriale, la specificità territoriale della strategia, la molteplicità degli attori istituzionali (Comuni, Province, Comunità Montane, rappresentanze delle forze economiche e

sociali), l'implementazione forte del principio di sussidiarietà reale ed un ristretto arco temporale di attuazione ne costituiscono le caratteristiche fondamentali, che informano oramai in maniera estesa le scelte programmatiche regionali.

In generale, i concetti di “competitività” e “cooperazione” proposti in sede europea come riferimenti per la nuova programmazione, si pongono già da alcuni anni alla base concettuale delle scelte programmatiche regionali, che illustriamo brevemente di seguito. Con la predisposizione del nuovo Piano Territoriale Regionale – come vedremo – tali concetti, unitamente a quello di coesione del sistema regionale, stanno oggi assumendo rinnovata organicità.

Per quanto riguarda la competitività e lo sviluppo regionale, la passata legislatura ha visto una forte focalizzazione delle politiche regionali per le attività produttive verso il sostegno al processo di cambiamento strutturale e al riposizionamento del sistema produttivo, con il fine di rafforzarne le potenzialità innovative e concorrenziali, in particolare attraverso il sostegno agli investimenti in ricerca, conoscenza, sviluppo internazionale, sostenibilità ambientale. I principali momenti qualificanti dell'azione regionale nel campo delle attività produttive sono stati:

- l'attuazione del Primo Programma Triennale per le Attività Produttive (1999-2002) e l'avvio del Secondo (2003-2005), nonché l'attivazione contestuale del primo Programma per la Ricerca Industriale, l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico (PRRIITT);
- l'attuazione del DocUP Obiettivo 2 per il periodo 2000-2006 a valere sulle aree appenniniche e nord-orientali della regione;
- la gestione dell'intervento regionale per le imprese artigiane e per le imprese cooperative in continuità con il periodo precedente;
- la predisposizione del Piano Energetico Regionale e della legge di programmazione energetica;
- lo sviluppo del Piano Telematico con le azioni dedicate anche alla ricerca e sviluppo nel campo ICT;
- le azioni sviluppate da parte dell'Assessorato all'Ambiente anche per le riqualificazioni ambientali nel sistema produttivo.

A tale riguardo, vale la pena sottolineare due elementi di rilievo:

- ✓ il Secondo Programma Triennale per le Attività Produttive, in particolare attraverso il PRRIITT che ne rappresenta un asse, sostiene con forza l'innovazione sistematica, l'affermazione di una economia della conoscenza, l'avvicinamento tra scienza e industria, per promuovere la trasformazione dei sistemi produttivi consolidati verso l'innovazione, lo sviluppo della “nuova industria” fondata sulla conoscenza e sulla sostenibilità, la costruzione di una vasta rete per il trasferimento tecnologico, il consolidamento di “reti” che supportano l'efficienza delle imprese (credito, ricerca, energia, export e internazionalizzazione, semplificazione amministrativa), al fine di consolidare la competitività internazionale della regione.

- ✓ in secondo luogo, viene mantenuto l'obiettivo della diffusione e distribuzione territoriale dello sviluppo e del suo radicamento, potenziando le reti infrastrutturali innovative, promuovendo lo sviluppo nelle aree più in difficoltà e delle imprese minori, favorendo condizioni di accesso il più possibile paritarie al mercato e ai servizi, sostenendo le reti di imprese e la progettualità decentrata, secondo un'ottica di stretta integrazione con i programmi per lo sviluppo telematico e la società dell'informazione. Con l'approvazione della legge per lo "Sviluppo della società dell'Informazione", si è inteso dare a questo ambito un ruolo di pilastro della strategia di innovazione e qualità del sistema regionale, che ha condotto alla creazione di infrastrutture di rete sia fissa (Lepida) sia mobile (R³), a interventi di tipo regolativo ed istituzionale e alla promozione delle tecnologie di comunicazione e informazione (ICT) in tutte le componenti socio-economiche della regione: cittadini, imprese, pubblica amministrazione, sanità, scuola, allo scopo di rimuovere le cause del "divario digitale".

Le politiche ed i programmi per lo sviluppo della competitività sono state accompagnate da una forte azione orientata a saldare sviluppo e sostenibilità del sistema regionale, assumendo l'ambiente tra le sue determinanti e facendo propri i principi di prevenzione e salvaguardia. Gli obiettivi di sostenibilità ambientale vengono perseguiti attraverso un complesso sistema di azioni, sia di tipo settoriale, quali ad esempio le azioni per una mobilità sostenibile, per il miglioramento della qualità dell'aria e delle risorse idriche (Piano regionale per la Tutela delle Acque), sia di tipo sistemico, quali l'ammodernamento dell'assetto normativo, l'attuazione del secondo "Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2004-2006", o ancora l'adozione del "Patto di sostenibilità" con gli Enti Locali. Tali operazioni hanno direttamente interessato ogni tematica ambientale (acqua, aria, rifiuti, elettromagnetismo, rumore, aree protette, rete ecologica, mobilità sostenibile, ecc) ed ogni nuovo comportamento proattivo e responsabile di produttori e consumatori (accordi volontari, EMAS, Agenda 21 locale, Contabilità ambientale, analisi del Ciclo di Vita, Green Public Procurement, ecc.).

Di particolare rilievo, anche in rapporto al raggiungimento degli obiettivi di Kyoto, sono gli obiettivi del Piano Energetico Regionale: fra questi vanno ricordati gli obiettivi di riduzione dell'indice di intensità energetica, di raddoppio dell'apporto delle fonti rinnovabili alla produzione elettrica e termica, di tutela del clima globale attraverso la riduzione del 6,5% (rispetto al 1990 ed entro il 2012) delle emissioni di CO₂. Oltre a ciò, va sottolineata la strategia di ricerca di autonomia di risposta del sistema elettrico rispetto all'evoluzione della domanda interna, volta ad elevare qualità, accessibilità, diffusione dei servizi, armonizzando l'economicità del servizio con la redditività, la tutela dell'ambiente e l'uso efficiente delle risorse.

Un ulteriore elemento fondante della politica per la sostenibilità è legato all'adozione – nel corso della scorsa legislatura - del concetto di "sicurezza territoriale" inteso come obiettivo di un sistema di azioni concertate e condivise che fanno riferimento ai concetti di "difesa del suolo" integrata con l'azione di "bonifica" e "protezione civile". Le emergenze che hanno interessato il territorio

regionale hanno infatti sottolineato l'esistenza di condizioni di rischio (per venti atmosferici, geomorfologia, ecc.) a cui sono potenzialmente sottoposte le comunità locali sia in termini di incolumità delle persone sia di tutela dei beni pubblici e privati, dei quali una notevole quantità di beni localizzati in aree pericolose. La Regione intende quindi puntare a migliorare la "sicurezza" dei territori e delle popolazioni, riconducendo gli attuali livelli di rischio verso soglie più accettabili: a tale proposito, prioritari diventano sia il completamento del processo di decentramento delle competenze e delle responsabilità che vede affermare il ruolo delle comunità locali nella pianificazione e nella manutenzione del territorio, sia il coordinamento tra tutti i soggetti che operano nella Protezione Civile, sia il miglioramento sistematico della conoscenza sulle dinamiche del territorio. E' opportuno ricordare come ciò "allarghi" l'orizzonte dell'obiettivo della "conoscenza" base per una sostenibilità globale dello sviluppo, che sa agire anche sul miglioramento della prestazione del territorio e – quindi – sulla riduzione dei costi associati alla gestione del rischio.

Nell'ambito dello *sviluppo rurale* (secondo pilastro della Politica Agricola Comune - PAC), è opportuno evidenziare, nel contesto della sostenibilità dello sviluppo, il contributo offerto dalla Riforma di Medio termine PAC del 2003. A partire dal 1 gennaio 2005, infatti, le aziende agricole aderenti al primo pilastro della PAC (misure di mercato), hanno l'obbligo di rispettare la "condizionalità", rappresentata da un quadro normativo attinente alla sostenibilità delle attività agricole al fine di renderle compatibili sotto il profilo ambientale e sanitario. In particolare la condizionalità costituisce anche un importantissimo riferimento per la sicurezza territoriale (salvaguardia dell'erosione e dal dissesto, salvaguardia del regime idraulico aziendale e per la tutela delle acque e della biodiversità ecc.).

L'azione per la sostenibilità, nel Piano Regionale per lo Sviluppo Rurale, si è esplicitata attraverso l'incentivo ai produttori agricoli ad assumere impegni per la gestione delle risorse naturali e dei fattori aziendali di produzione – terreno, bestiame, mezzi tecnici, elementi naturali, boschi – con metodi compatibili con l'ambiente o in grado di migliorare il paesaggio e l'agroecosistema. L'obiettivo perseguito è quello del miglioramento della qualità ambientale e dell'assicurare adeguate condizioni di fruibilità di territori che, in assenza di interventi pubblici, potrebbero essere interessati da gravi fenomeni di abbandono e di conseguente degrado ambientale.

Per quanto riguarda invece il settore della pesca un particolare spazio, nell'ambito dello Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP 2000/2006), è stato attribuito all'attuazione di misure destinate a garantire una pesca sostenibile e la diversificazione delle attività economiche nelle zone di pesca, nella ricerca di una sempre più stretta collaborazione e integrazione con le altre Regioni europee. A questo proposito, la Regione promuove il "Progetto Alto Adriatico, verso un Distretto della Pesca", già in fase di attuazione tramite l'utilizzo di fondi strutturali, con l'obiettivo di definire una governance nell'alto Adriatico che, coinvolgendo le Regioni transfrontaliere ed i rispettivi governi, giunga ad applicare regole comuni ed in particolare investimenti condivisi per le PMI della Pesca, volti alla tutela ed all'incremento delle risorse alieutiche, alla sostenibilità dello

sforzo di pesca, allo sviluppo dell'associazionismo ed all'incremento del valore aggiunto dell'economia ittica.

In ambito territoriale, la Regione ha promosso politiche per i territori montani (*Legge per la montagna n. 2/2004*) al fine di valorizzarne le risorse distintive dei diversi sistemi locali, sostenendo il mantenimento e la qualificazione dei servizi alle persone, alle imprese, al territorio e la qualificazione degli ambienti locali per lo sviluppo. Tali politiche per i territori montani si inquadrano nella più generale strategia di considerare gli Appennini come una risorsa per lo sviluppo dell'intera regione, per la cui valorizzazione è necessario proteggere e migliorare gli ambienti naturali e forestali nonché i paesaggi culturali che li caratterizzano e li configurano come parco d'Europa.

Per questa strategia la Regione Emilia-Romagna intende promuovere una forte concertazione territoriale con le altre Regioni e con lo Stato per avviare una politica integrata di valorizzazione dell'intero sistema appenninico dell'Italia. La scelta è, da un lato, quella di ripensare gli spazi rurali (a bassa densità abitativa) come luogo di interazione tra valori urbani e naturali, favorendo pratiche di riconoscimento del significato attuale dei luoghi non urbanizzati, al contempo presentando realisticamente i rischi dell'eccessivo sfruttamento del territorio (inquinamento, depauperazione delle terre e delle acque, disboscamento, trasformazione ambientale), dall'altro, di sostenere la capacità di rigenerazione dei sistemi ambientali (diversità biologica, paesistica, culturale ed economica, complessità strutturale ed organizzativa). Inoltre si è puntato al rafforzamento e qualificazione del sistema turistico-territoriale duale, costituito da: il sistema integrato, reddituale, del turismo di massa sostenibile della costa (la sfida della sostenibilità); il sistema diffuso, patrimoniale e selettivo del turismo naturalistico e culturale che riguarda la costa settentrionale e il sistema urbano-rurale-collinare-montano (la sfida della identità).

Tali politiche si sono sviluppate attraverso una governance innovativa fondata sui partenariati locali che hanno dato origine ad intese istituzionali e accordi quadro previsti dalla L.R. 2/2004, ai quali partecipano Comunità Montane, Comuni montani, Provincia, Regione, altri soggetti istituzionali ed organizzazioni economiche e sociali.

Qualità e coesione sociale hanno rappresentato in questi anni uno degli investimenti prioritari della Regione, in modo particolare per quanto riguarda l'istruzione, la formazione e la cultura. La considerazione di partenza si sostanzia nella scelta di perseguire uno sviluppo che, in un contesto economico aperto, garantisca elevati standard sociali, connettendosi ad una visione di competitività regionale che non insegue semplicemente minori costi di produzione, ma si concentra sul perseguimento di una società fondata sulla conoscenza. E con essa garantendo l'accesso, l'aggiornamento e lo sviluppo del sapere degli individui lungo tutto l'arco della vita, in un'ottica di pari opportunità e di integrazione del sistema formativo regionale, valorizzando al contempo il patrimonio di conoscenze accumulato spontaneamente nel sistema regionale nelle diverse filiere di attività, da quella industriale a quella della cultura.

L'azione regionale nel campo dell'istruzione e della formazione si è esplicata in modo particolare attraverso l'attuazione della LR 26/01 relativa al diritto allo studio, e soprattutto con la LR 12/2003, tramite la quale la Regione ha definito il quadro di riferimento a livello regionale e territoriale delle strategie e degli interventi nel campo dell'istruzione e della formazione, ponendo particolare attenzione al miglioramento della qualità del servizio. Nel caso dell'istruzione tale azione ha interessato il supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche, il sostegno a progetti delle istituzioni scolastiche autonome, la promozione dell'integrazione fra le politiche scolastiche e le politiche sociali, sanitarie, culturali e giovanili, il rafforzamento delle relazioni tra le scuole (rete scolastica) e tra queste e i territori, gli enti locali e le organizzazioni sociali, l'arricchimento dell'offerta formativa, anche mirata a contrastare i rischi di precarizzazione.

Nel caso della formazione, la Regione ha operato per rendere effettivo il diritto all'apprendimento lungo l'intero arco della vita, qualificando le proprie attività lungo tutta la filiera formativa, mirando le azioni sulla condizione soggettiva dei destinatari, dal punto di vista delle competenze, delle conoscenze e della situazione occupazionale e professionale di partenza.

E' stata quindi svolta una azione significativa e diffusa sul territorio per la formazione iniziale dei giovani in età di obbligo formativo, che ha interessato sia gli studenti della secondaria superiore, sia le persone uscite dal ciclo di studi scolastico. Azioni sono state sviluppate nel settore della formazione superiore, per facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, per l'acquisizione di competenze professionalizzanti negli adulti, per rafforzare le competenze delle persone in condizioni più deboli nel mercato del lavoro e per ridurre la disoccupazione di lunga durata. Con la formazione continua si è promosso il miglioramento organizzativo e qualitativo delle imprese e sostenuto l'inserimento lavorativo di immigrati, disabili, persone in disagio sociale, donne adulte e giovani in cerca di prima occupazione con titoli di studio deboli e di conseguenza contrastato le discriminazioni e le disuguaglianze. Tutto ciò è stato reso possibile grazie alle rilevanti risorse ottenute in sede di programmazione dei fondi europei, che hanno valorizzato la grande efficienza di gestione e la rapida capacità di spesa che sempre ha contraddistinto l'Emilia-Romagna, premiata anche con l'attribuzione di risorse aggiuntive.

La cultura è fattore di coesione sociale, crescita individuale e collettiva e costituisce un settore strategico non solo sul piano della riconoscibilità di un territorio, ma anche per il suo sviluppo complessivo e la competitività che lo stesso territorio riesce ad esprimere in termini economici. L'obiettivo di promuovere e valorizzare la straordinaria ricchezza di beni culturali pubblici e privati (biblioteche, musei, siti storici, di spettacolo, ecc.) ha guidato le politiche culturali della Regione, che si sono sviluppate attraverso una decisa azione di concertazione con gli Enti locali e con altri soggetti pubblici e privati a livello locale per conservare e valorizzare il patrimonio storico, artistico, culturale nel territorio regionale.

Per quanto attiene le strategie per l'occupazione, l'intervento della Regione si è sviluppato attraverso specifiche azioni volte a favorire l'incontro efficiente tra domanda e offerta di lavoro mediante la regolazione del collocamento in tutte le sue forme (ordinario, obbligatorio, speciale) e

la riorganizzazione dei servizi per l'impiego, la promozione di misure di sostegno, qualificazione, stabilizzazione all'occupazione, la qualificazione e stabilizzazione del lavoro, per combattere ogni rischio di precarizzazione, il sostegno ad uno sviluppo del sistema produttivo fondato sui fattori della qualità e della innovazione. In particolare, le politiche hanno tenuto conto delle peculiarità del mercato del lavoro regionale, indirizzandosi prevalentemente verso l'implementazione di politiche attive con interventi mirati a sostenere l'impiegabilità dei soggetti più deboli da un punto di vista occupazionale o direttamente o aumentando la loro dotazione di capitale umano, piuttosto che quelle passive, indirizzate a sostenere il reddito dei soggetti che sono esclusi o espulsi dal mondo del lavoro. La L.R. 17/05 ha quindi rappresentato il punto d'arrivo di una programmazione delle politiche attive del lavoro tradizionalmente orientata verso il perseguimento della strategia europea per l'occupazione e dei target fissati in sede di Consiglio europeo di Lisbona e Stoccolma.

Nel mutato quadro istituzionale derivante dalla riforma del titolo V della Costituzione questa Regione ha attuato un profondo processo di riforma del welfare regionale adottando la L.R. 2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" e la L.R. 29/2004 "L'innovazione nel sistema di governo del servizio sanitario regionale in Emilia-Romagna".

La L.R. 2/2003 si propone, attraverso lo strumento della concertazione tra i vari soggetti coinvolti di valorizzare le comunità locali, intese come sistema di relazioni tra le istituzioni, le organizzazioni sociali, i cittadini. Con tale scelta si è inteso promuovere un percorso di programmazione che valorizza una elaborazione a partire dal basso e che fa emergere le specificità ed i bisogni presenti nei diversi ambiti, recuperandole quali elementi di analisi e programmazione di livello regionale.

Lo strumento principale di programmazione delle politiche sociali territoriali è rappresentato dal Piano di zona. La LR 29/04 si propone di riaffermare i principi fondamentali del servizio sanitario nazionale nella uniformità delle garanzie offerte a tutti i cittadini e contemporaneamente consolida, armonizza e mette a sistema le migliori esperienze sviluppate in questi anni dalle aziende sanitarie della regione.

Con tale scelta si è inteso cooperare con le autonomie locali, dialogare con le comunità locali al fine di assicurare "la centralità del cittadino" in quanto titolare del diritto alla salute (art. 1). Lo strumento principale per lo sviluppo delle politiche per la salute è rappresentato dal Piano per la salute. Ad esso si affiancano, quali strumenti di programmazione, il piano attuativo sanitario (regionale e locale), il Piano delle azioni a validità triennale e il Piano annuale delle attività'.

In questa visione articolata delle azioni settoriali per lo sviluppo regionale, il territorio assume le caratteristiche di volano di una nuova capacità di economia, capace di proporre spinte innovative e linee di sviluppo. Sotto questo profilo, La Regione assegna allo Schema di Sviluppo del Territorio Regionale – altrimenti conosciuto come Documento Preliminare al nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR) la valenza di opzione strategica di riferimento per le politiche territoriali, promuovendo linee di indirizzo lungo le quali le amministrazioni ed i soggetti del sistema regionale

possono orientare le politiche di sviluppo in maniera coerente con le prospettive di crescita del sistema.

In questo contesto, l'integrazione fra pianificazione del territorio e strategie di sviluppo sociale ed economico deve essere fortemente rafforzata, mentre una governance innovativa deve assicurare l'interesse pubblico mediante regole e strumenti che consentano di stare al passo con la velocità del cambiamento e di decidere in tempi utili, dove è la stessa pluralità dei soggetti chiamati al tavolo della decisione che garantisce la sostenibilità dello sviluppo. IL nuovo PTR si pone quindi l'obiettivo di fornire un quadro organico per l'integrazione intersettoriale ed interterritoriale delle politiche di sviluppo promosse dal governo regionale. Sotto questo profilo, il PTR, riallacciandosi allo sviluppo storico della Regione, fatto di "efficienza, qualità, identità" come componenti di base della coesione territoriale, si propone di costruire un ponte fra passato e futuro, promuovendo l'attuazione di obiettivi strategici quali il governo per reti di città, volto da un lato a contrastare crescita caotica degli insediamenti, dall'altro a rafforzare il policentrismo regionale ed a promuoverne l'inserzione nelle reti globali; il rinnovamento delle basi di conoscenza, assumendone il ruolo-chiave come risorsa competitiva nel processo di riqualificazione delle reti di relazione delle imprese e dei territori; la ricostruzione delle reti ecologiche (o infrastruttura ambientale) e la deframmentazione del territorio, puntando a ridefinire in modo unitario i rapporti città-campagna, a rimodellare i margini delle città e ricostituire le continuità ecologiche fra tessuti urbanizzati ed ambienti seminaturali, ad arricchire i paesaggi, a recuperare i luoghi della memoria storica

Lo stesso approccio di integrazione ha ispirato la partecipazione della Regione all'attuazione delle politiche europee, volta non solo a promuovere la partecipazione a iniziative ed a programmi comunitari a ricaduta diretta sul territorio regionale, ma anche a rafforzare il senso di appartenenza e cittadinanza all'Unione, attraverso il consolidamento dei collegamenti e la costruzione di reti di collaborazione, per la conoscenza, la diffusione di esperienze e di buone pratiche, per svolgere un ruolo attivo nel miglioramento dei sistemi di governance.

Sia il FESR, con l'Asse 2 del DocUP obiettivo 2, sia il FEOGA, con l'Asse 3 di Sviluppo Rurale, sia l'FSE – tanto per limitarsi ai principali strumenti programmatici di matrice europea - hanno fatto largo uso degli strumenti della programmazione negoziata e dell'integrazione, la cui implementazione si è incardinata sul forte ruolo giocato dalle Amministrazioni Provinciali, sia in fase di definizione che in fase di attuazione dei Programmi.

L'attività di coordinamento regionale ha consentito l'utilizzo, nel periodo 2000/2005 in Emilia-Romagna, di oltre duemila cinquecento milioni di euro di fondi pubblici (UE-Stato-Regione), dato che ci colloca tra le Regioni più attive e con un'elevata capacità di spesa, più volte premiata dall'UE con finanziamenti aggiuntivi.

Agenda 2000 Regione Emilia-Romagna Programmazione Interventi Strutturali 2000-2006 (in meuro)

	Finanziamento pubblico						Quote privati
	Costo Totale	Totale pubblico	Nazionale				
			UE	totale	Stato		
Obiettivo 2	262,904	256,839	128,033	128,806	90,165	38,641	6,665
Obiettivo 3	1.324,194	1.314,096	591,343	722,753	578,202	144,551	10,098
Sviluppo rurale	1.267,431	836,690	386,700	449,990	375,970	74,020	430,741
Docup pesca	21,599	11,915	5,151	6,764	4,731	2,033	9,684
Azioni innovative	10,974	5,164	2,582	2,582	1,807	0,775	5,810
Totale	2.888,002	2.424,704	1.113,809	1.310,895	1.050,875	260,020	463,298
Leader plus	30,275	22,375	10,309	12,066	7,217	4,849	7,900
Equal **	54,108	54,108	27,054	27,054	18,939	8,115	
Interreg ***	23,505	23,505	11,286	12,219	9,540	2,679	
Totale	107,888	99,988	48,649	51,339	35,696	15,643	7,900
Totale generale	2.995,890	2.524,692	1.162,458	1.362,234	1.086,571	275,663	471,198

** l'iniziativa è attuata tramite un programma nazionale, la cifra riportata è indicativa per la nostra Regione

*** progetti approvati a giugno 2004, Interreg III A, III C, Cadses e Medocc

Fonte: Eurorapporto, 2005

3.3 Le lezioni apprese

L'analisi dei documenti programmatici della Regione Emilia-Romagna evidenzia chiaramente come la scelta sulle modalità di programmazione, di definizione delle strategie e di implementazione delle stesse sia basata su un'ottica di sistema che ne presuppone la concertazione fra i diversi attori istituzionali ed economici del territorio, prospettiva ulteriormente rafforzata a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Vale la pena a questo riguardo sottolineare alcuni elementi sostanziali:

- ✓ la programmazione regionale negli ultimi anni appare contrassegnata da una considerevole progettualità e dal coinvolgimento diretto non solo delle Amministrazioni locali rappresentate dalle Province, dai Comuni e dalle Comunità Montane, ma anche di Enti Pubblici, Università, Associazioni di Categoria, Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e più in generale del partenariato socioeconomico;
- ✓ la complessità del quadro di riferimento e dei problemi che lo caratterizzano dimostra come nessun livello istituzionale sia più in grado di governare solamente con le proprie forze le determinanti di sviluppo e le condizioni di coesione sociale e che – conseguentemente - il nuovo contesto esiga la fine della separazione fra pianificazione territoriale e programmazione strategica dello sviluppo sociale, sanitario, educativo, formativo, urbanistico ed economico;
- ✓ sottolineando l'importante lavoro svolto dall'Emilia-Romagna per avvicinare le istituzioni di governo ai cittadini, è opportuno ricordare come la Regione disponga di una serie di strumenti che rendono effettiva la sua propensione a quella che viene definita *multilevel governance*. Al di là dell'introduzione nell'ordinamento regionale di specifici strumenti di

programmazione concertata, va sottolineato come in tutti i campi si stia promuovendo la partecipazione del livello locale non solamente alla gestione, ma anche alla definizione degli obiettivi specifici e delle priorità operative per i rispettivi ambiti territoriali;

- ✓ i principi più generali ai quali si ispira questa scelta sono quelli di *sussidiarietà*, intesa come avvicinamento del potere al cittadino e come valorizzazione della autonomia della società civile, di *adeguatezza*, intesa come esigenza di affidare funzioni ad enti o privati che per le loro caratteristiche appaiono più idonei a gestirle sia in termini di efficienza che di efficacia e di *integrazione* intesa sia tra le politiche sia tra gli obiettivi al fine di garantire un adeguato livello di competitività del sistema regionale nel suo complesso;
- ✓ da diverso tempo si è scelto in passato di dare alle Province un ruolo centrale sia nella programmazione e gestione di strumenti di sviluppo regionale, sia nei processi di integrazione tra i diversi attori locali e centrali. I livelli intermedi di governo sono stati quindi chiamati a svolgere un ruolo di multi-rappresentatività dell'interesse generale mirato ad un attento sviluppo locale. In questa ottica, alle Province è delegata la responsabilità dello svolgimento delle funzioni di programmazione e la promozione della concertazione con le organizzazioni coinvolte nel partenariato;
- ✓ si tratta ora di creare quei sistemi di relazione fra gli attori istituzionali per governare processi più complessi: l'orizzonte futuro è quindi la volontà e la capacità di istituzioni locali e regionali di aprirsi a relazioni ad ogni scala, mettendo in comune prospettive strategiche, condividendo obiettivi e capacità operative, assumendo impegni reciproci e convergenti delle istituzioni e degli attori economici e sociali. Cioè affrontando il nodo-chiave della cosiddetta "nuova governance".

Dal punto di vista di una programmazione dello sviluppo locale coerente con le esigenze del territorio, tutto ciò rappresenta un punto di forza, soprattutto grazie alla forte capacità di interazione tra gli attori istituzionali, sociali ed economici che caratterizza la nostra Regione.

4. Scenari per l'Emilia Romagna del futuro: un utilizzo innovativo dei Fondi Strutturali

4.1 Introduzione

Ai fini del presente documento, i principali atti regionali di programmazione, ossia il Patto per la Qualità dello Sviluppo e la Coesione Sociale, sottoscritto nel corso del 2004, il – già citato – Schema di Sviluppo del Territorio Regionale (Documento Preliminare al nuovo Piano Territoriale Regionale, approvato dalla Giunta regionale nel febbraio 2005) ed il Piano Regionale di Azione Ambientale per un futuro sostenibile 2004-2006, concorrono a disegnare un quadro organico rispetto agli scenari ed alle prospettive di sviluppo del sistema regionale; parallelamente, il Documento di Politica Economica e Finanziaria (DPEF), costituisce l'atto programmatico che individua le priorità di allocazione delle risorse finanziarie, come percorso di realizzazione delle politiche di convergenza e coesione.

Oltre a ciò, il programma di governo della nuova Amministrazione Regionale ed il Patto per la qualità e lo sviluppo ribadiscono la centralità del metodo della concertazione e la necessità di applicarlo anche nel processo di elaborazione della strategia di Lisbona-Goteborg ed alla definizione della nuova programmazione dei Fondi Strutturali, relativa ai nuovi obiettivi di Competitività e Occupazione.

La possibilità di conseguire i risultati di competitività e coesione sociale definiti nei precedenti capitoli, dipende quindi largamente dalla capacità degli attori istituzionali regionali e locali di proiettare i sistemi locali in un ambito più vasto, sviluppando il sistema di relazioni fra istituzioni e con la società regionale in generale.

La Regione ritiene quindi che un equivalente sistema di governance cooperativa e concertativa vada assicurato nella gestione della nuova tornata di programmazione dei Fondi Strutturali, superando le logiche settoriali di intervento in una prospettiva di utilizzo integrato degli strumenti innovati per perseguire gli obiettivi di sviluppo dei sistemi territoriali regionali. Si tratta un'altri termini di innovare nel confermare le modalità di governance territoriale regionale e locale, promuovendo una robusta azione di rafforzamento dei processi di cooperazione istituzionale e di partenariato tra gli attori dello sviluppo locale, anche identificando nuovi e più appropriati assetti organizzativi.

Date queste premesse, nel quadro della nuova programmazione, questi elementi non possono non essere tenuti presenti nella definizione di un quadro strategico regionale che deve considerare:

- il bisogno di convergenza e coerenza con le politiche e gli orientamenti comunitari, che devono trovare integrazione rispetto al più ampio quadro programmatico regionale;
- l'esigenza di una politica regionale coerente con le caratteristiche proprie del territorio e della dimensione socio-economica regionale, in una prospettiva di integrazione con le politiche nazionali e comunitarie;

- la necessità di organizzare adeguati organismi partenariali ai fini dell'individuazione delle strategie per lo sviluppo della competitività e successivamente degli interventi da proporre;
- la domanda di strumenti di coordinamento e gestione che coinvolgano i differenti ambiti territoriali impegnati nella costruzione ed attuazione di iniziative integrate per lo sviluppo della competitività.

Al centro di tutti i processi di trasformazione, il territorio si trova investito da nuove domande sociali, di qualità, di efficienza e di identità che richiedono risposte nuove da parte della pianificazione, all'altezza delle nuove complessità, per poter pienamente assumere quelle caratteristiche di volano di una nuova economia, capace di proporre spinte innovative di sviluppo, lungo le quali le amministrazioni ed i soggetti del sistema regionale possano orientare le proprie azioni in maniera coerente con le prospettive di crescita dell'intero sistema. E' rilevante a questo proposito richiamare come tali concetti siano stati nuovamente enfatizzati nel parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sul tema dei distretti industriali ed il loro rapporto con le nuove reti del sapere.¹

Il documento regionale di attuazione dell'Agenda Lisbona-Goteborg, redatto nell'Agosto 2005 può considerarsi come una sintesi delle strategie per lo sviluppo del sistema regionale che informeranno la nuova programmazione. Di esso riportiamo di seguito gli elementi fondamentali.

4.2 Ricerca e innovazione

Relativamente al tema della ricerca e innovazione, l'Unione Europea punta all'aumento ed al miglioramento degli investimenti nel campo della R&S, in particolare nel settore privato in vista della creazione di uno spazio europeo della conoscenza, l'innovazione e la diffusione e utilizzo delle TIC e della società dell'informazione e il rafforzamento dei vantaggi competitivi della base industriale. La Commissione Europea propone il miglioramento delle condizioni e del clima concorrenziale, grazie all'aumento della spesa pubblica in R&S, il potenziamento dei centri di eccellenza grazie a misure di sostegno; per esempio, agevolazioni fiscali per spese private in R&S, offerta di ricercatori qualificati e aumento degli studenti di ingegneria, miglioramento delle carriere scientifiche, l'incentivo alla mobilità dei ricercatori. Inoltre sollecita la creazione di poli e reti per l'innovazione, migliorare l'accesso ai finanziamenti, agevolare la diffusione delle TIC.

In quest'ottica l'Emilia-Romagna adotta l'obiettivo del rafforzamento del sistema della ricerca tramite un consolidamento della rete di laboratori e centri di ricerca ed anche del livello di istruzione ed educazione, a cui peraltro affiancare lo sviluppo della infrastrutturazione telematica della pubblica amministrazione. A ciò si aggiunge l'opportunità e la necessità di incentivare il dialogo e gli interscambi di personale tra il settore privato e il sistema della ricerca e mondo accademico al fine di aumentare la capacità innovativa delle imprese grazie al supporto di competenze aggiuntive e complementari da parte di personale ricercatore.

¹ Cfr. documento 2005/C 255/01, approvato nella sessione plenaria del 6 e 7 aprile 2005, GUCE 14 ottobre 2005.

4.3 La sostenibilità ambientale alla base del processo di sviluppo

Su tale tema il Consiglio europeo di Goteborg ha sollecitato la promozione dell'uso sostenibile delle risorse, il potenziamento delle sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita, e l'ampliamento e rafforzamento del mercato interno. Allo stesso modo la Commissione Europea sostiene l'internalizzazione dei costi ambientali esterni, la maggiore efficienza energetica, e lo sviluppo di tecnologie rispettose per l'ambiente. Si auspica inoltre che tutto ciò sia accompagnato con il rapido, accelerato ed effettivo recepimento ed applicazione delle direttive comunitarie in materia. La strategia regionale per la sostenibilità si rivolge in due direzioni tra loro complementari: la prima è volta alla riduzione della vulnerabilità degli ecosistemi rispetto alle dinamiche del sistema socioeconomico, obiettivo strategico che si ricollega oggi in modo particolare all'emergenza del cambiamento climatico globale e alle ricadute sui sistemi locali; la seconda è volta alla promozione di comportamenti proattivi e responsabili nei confronti dell'ambiente da parte di tutti i cittadini, dei produttori e dei consumatori, promuovendo la partecipazione e la condivisione dei temi ambientali da parte di tutti i "portatori di interesse", pubblici e privati.

In tale prospettiva, la Regione Emilia-Romagna – attraverso l'adozione di una propria programmazione energetica, cui si somma l'attuazione del secondo piano d'azione ambientale regionale 2004-2006 e l'adozione del piano di tutela delle acque - promuove la qualità dell'ambiente, l'uso sostenibile delle risorse, la razionalizzazione del ciclo dei materiali, l'efficienza energetica, il potenziamento delle sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita, e l'ampliamento e rafforzamento del mercato interno, l'internalizzazione dei costi ambientali esterni.

4.4 Concorrenza e competitività con i diversi mercati

Su tale tema l'Unione Europea ha sollecitato l'uso dei vantaggi della globalizzazione tramite l'apertura e la competitività dei mercati all'interno e al di fuori dell'Europa, mentre sul tema della concorrenza sostiene anche l'abolizione degli ostacoli (regolamentari e non) che impediscono la concorrenza in settori chiave, il monitoraggio selettivo del mercato, l'attuazione di provvedimenti per aprire le "utilities" alla concorrenza su scala europea, assicurando comunque la fornitura di servizi di interesse generale di alta qualità, e ridurre e ri-orientare gli aiuti di Stato verso obiettivi orizzontali quali la ricerca, l'innovazione e il capitale umano. In quest'ottica, la Regione Emilia-Romagna punta alla promozione internazionale dell'intero sistema regionale per l'attrazione di nuovi investimenti, grazie anche ad un sistema trasportistico e fieristico regionale specializzato e a sostegno del sistema produttivo regionale.

La Regione intende proseguire nelle azioni di rafforzamento imprenditoriale, in particolare delle PMI, nel quadro della nuova regolamentazione comunitaria, innalzando le capacità di innovazione delle PMI, anche attraverso nuovi strumenti di valutazioni ed analisi di impatto, innovando il proprio sistema di finanziamenti alle imprese di supporto ai processi formativi aziendali.

A tale riguardo, la Regione Emilia-Romagna ha strutturato una serie di strategie programmatiche che vanno nella direzione della semplificazione procedurale e del miglioramento del rapporto tra le imprese, i cittadini e le P.A., anche tramite un sistema informativo integrato per facilitare il confronto e partecipazione delle comunità virtuali. A questi si affiancano altre prospettive programmatiche quali l'impiego di nuove risorse professionali in percorsi e progetti di ricerca nelle imprese; il sostegno alla nascita di nuove imprese innovative che nascono quali follow-up della ricerca; la promozione della cultura e degli strumenti della qualità complessiva dei processi produttivi, della qualità ambientale e della responsabilità sociale come fattori di maggiore competitività per le imprese; lo sviluppo di incubatori; ed infine lo sviluppo della rete di mobilità e di logistica sostenibile, nella dimensione regionale e verso i nuovi grandi assi di comunicazione europea e mediterranea.

4.5 Occupazione e qualità del lavoro

Su tale tema l'Unione Europea ha proposto nel giugno 2005 gli "Orientamenti integrati per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione", con i quali si dà seguito a quanto previsto dal Trattato a proposito dello sviluppo di una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e si aggiorna -rafforzandola- la strategia di Lisbona per la realizzazione degli obiettivi occupazionali e di coesione sociale. Gli orientamenti – che si aggiungono a quelli già espressi negli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità - si basano sul riconoscimento che la piena occupazione, la qualità del lavoro e la produttività della manodopera richiedono alcune priorità chiave, quali l'attrazione di un maggior numero di persone verso il mondo del lavoro, l'aumento dell'offerta di manodopera, una maggiore capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese, un maggiore investimento in capitale umano. La Commissione, a sua volta, negli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008 (aprile 2005) fa il punto sul grado di conseguimento degli obiettivi occupazionali fissati dal Consiglio europeo di Lisbona, evidenziando l'esistenza di ampi margini per ulteriori miglioramenti, e quindi la necessità di puntare di più su sviluppo e occupazione, innalzando il potenziale di crescita dell'UE attraverso un processo di ridefinizione della strategia di Lisbona.

L'Emilia-Romagna si è posta nell'ottica del perseguimento della strategia europea per l'occupazione fin dal Consiglio europeo di Lisbona e dall'avvio della programmazione comunitaria per il periodo 2000-2006. In questo periodo sono stati raggiunti risultati lusinghieri – in termini di indicatori occupazionali – che lasciano comunque aperti – in analogia con quanto affermato dalla Commissione negli orientamenti strategici – margini di miglioramento da realizzare tramite una programmazione più mirata delle priorità e una sempre maggiore efficacia degli interventi. La Regione, quindi, continuerà ad orientare le proprie politiche attive del lavoro verso il perseguimento degli orientamenti integrati per l'occupazione e degli obiettivi della strategia decisa nel Consiglio europeo di Lisbona, anche tramite una efficace integrazione dei dispositivi d'intervento e delle risorse complessivamente disponibili in ambito comunitario, nazionale e regionale, avendo come

cornice di riferimento la L.R. 17/2005, e quindi la finalità trasversale di promuovere la qualità sociale del lavoro.

4.6 Formazione, innovazione e sapere

Anche su tale tema, i riferimenti sono rappresentati dagli orientamenti integrati del Consiglio e della Commissione che, congiuntamente, pongono l'accento sulla necessità di potenziare gli investimenti in capitale umano e di adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi bisogni in termini di competenze. La sfida è rappresentata dall'obiettivo di fare dello spazio comune europeo un'area basata sulla società della conoscenza, come valore aggiunto nei confronti delle altre aree economiche che agiscono su scala mondiale. L'orientamento è quindi verso la definizione di strategie di apprendimento permanente finalizzate alla partecipazione degli individui al sistema dell'educazione e formazione lungo tutto l'arco della vita e del ciclo lavorativo, e all'aumento di qualità ed attrattività dei sistemi attraverso la definizione di un quadro di strumenti educativi e formativi ampi e trasparenti.

La Regione Emilia-Romagna ha accolto la crescente attenzione comunitaria verso l'economia della conoscenza orientando in tal senso la programmazione delle proprie attività, fondata a partire dal 2003 sulla previsione normativa (tramite la L.R. 12/03) del sistema formativo integrato a livello regionale, che individua l'integrazione fra le istituzioni, fra le politiche e fra i soggetti formativi quale strategia per il perseguimento del successo formativo e delle pari opportunità di istruzione e formazione di tutti i cittadini. In generale, la legge prefigura il sistema formativo regionale quale ambito nel quale tutti, e per tutto l'arco della vita, trovino le opportunità per aggiornare i saperi e le competenze necessari per stare al passo con lo sviluppo della società della conoscenza.

La ridefinizione delle strategie europee sul tema trova quindi la Regione pronta - dal punto di vista della strutturazione del sistema dell'istruzione e formazione, e dell'esperienza di programmazione - a consolidare i risultati fin qui raggiunti rafforzando la logica unitaria di governo del sistema, l'orientamento alle pari opportunità di accesso, l'integrazione dei saperi con le esigenze di coesione sociale a livello territoriale e con quelle del sistema economico-produttivo nell'ottica dell'innovazione.

4.7 Le Pari opportunità: priorità e trasversalità

La Regione Emilia-Romagna è impegnata da tempo sul tema delle pari opportunità in particolare con azioni volte alla costruzione di una rete di servizi che hanno consentito l'accesso delle donne al mercato del lavoro o che sono di supporto in situazioni di disagio e svantaggio sociale; con la promozione di organismi di parità regionali; la promozione di progetti e politiche per migliorare la condizione delle donne nel mercato del lavoro e per favorire la conciliazione tra lavoro e vita familiare; il sostegno a progetti e interventi che assumono il punto di vista di genere trasversalmente e potenzialmente in ogni ambito delle politiche regionali.

L'integrazione del principio delle pari opportunità nei Fondi Strutturali, costituisce un contributo fondamentale per il raggiungimento della reale efficacia degli interventi. Il superamento delle ineguaglianze nel mercato del lavoro è una delle premesse fondamentali per la realizzazione delle politiche di coesione economica e sociale. Gli obiettivi di crescita, di competitività e di piena occupazione dei Fondi Strutturali sono raggiungibili solamente attraverso la piena mobilitazione di tutti i cittadini, donne e uomini.

Le politiche adottate nel periodo 2000-2006 hanno consentito di adottare un approccio integrato ovvero fondato su azioni dirette e indirette a favore delle pari opportunità di genere, in particolare per conseguire gli obiettivi di Lisbona per quanto riguarda la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Vi è oggi, da parte della Regione, una forte consapevolezza che non si può più rinunciare ad avanzare nel percorso che porta le pari opportunità a diventare sempre più una priorità ed una importante trasversalità di politiche operative, perfettibili e, quindi, verificabili, alla luce dello scenario sempre più ampio e complesso, ma ricco di potenzialità positive che si deve affrontare.

5 Obiettivi della strategia regionale per la programmazione 2007 - 2013

5.1 Introduzione

La crescente complessità delle dinamiche descritte nei capitoli precedenti ha al fondo uno spostamento dei meccanismi e dei fattori di produzione verso quella che viene chiamata l' "economia della conoscenza". La questione è oggi resa ulteriormente complessa dal cambiamento dei meccanismi dello sviluppo economico, che vedono il passaggio da un sistema economico costituito dalla somma di economie locali e da un ristretto nucleo di imprese nazionali e multinazionali, ad un' economia interdipendente di reti di locali e sovra-locali, che coinvolgono anche le piccole imprese. In questo quadro, la componente del valore cosiddetta "immateriale" - fatta di ricerca/innovazione, design, organizzazione logistica delle catene di fornitura, personalizzazione dei prodotti e dei servizi - cresce a ritmi molto sostenuti.

Evidente è quindi la necessità di collocarsi su un orizzonte strategico in cui il sistema regionale sviluppi una grande varietà di "nodi di intelligenza" capaci di connettersi nelle reti globali, facendo evolvere la conoscenza tradizionalmente non formalizzata dei sistemi locali in vere e proprie reti regionali di innovazione. Per la costruzione di questa "regione che apprende" (la "learning region" adottata anche in sede OCSE), fondamentale è lo sviluppo di risorse umane capaci di incorporare nelle imprese private e nelle istituzioni pubbliche alti livelli di istruzione, competenze ed elevati contenuti di ricerca scientifica e tecnologica. Fondamentale è, a questo riguardo, l'apporto di conoscenza esterna assicurato ai sistemi locali di imprese dalle aziende che si internazionalizzano.

Di conseguenza, nella nuova programmazione la Regione Emilia-Romagna destinerà i fondi del Programma "Competitività e Occupazione", verso l'impegno di consolidare (in sinergia con gli altri programmi regionali) la competitività e la capacità di crescita della propria economia in uno scenario che vedrà una crescente apertura dei sistemi economici, una crescente intensità della concorrenza internazionale, nuovi importanti mercati che offriranno una grande domanda potenziale. In tale scenario, una regione come l'Emilia-Romagna, dal punto di vista industriale ed economico generale, è chiamata a posizionarsi in modo da rafforzare la capacità di offrire conoscenza e tecnologia, cioè prodotti e servizi ad alto contenuto di specializzazione, di innovazione e di qualità. Questo implica che sarà necessario stimolare ulteriormente i processi di cambiamento strutturale, già avviati in questi anni, verso l'affermazione di sistemi e filiere produttive costituiti da imprese a sempre più alto contenuto di specializzazione tecnologica, verso la nascita di una nuova industria innovativa, verso lo sviluppo di attività terziarie e immateriali e di professionalità legate alla conoscenza scientifica e tecnologica, alla cultura e alla creatività.

Nel perseguire questa prospettiva di sviluppo, il sistema regionale ha di fronte a sé diverse sfide e diversi aspetti da conciliare per mantenere le sue peculiarità storiche di una regione in grado di

abbinare crescita economica e qualità sociale dello sviluppo. In breve tali aspetti possono essere così elencati:

- il coinvolgimento sistematico delle risorse della ricerca e della conoscenza avanzata, presenti in particolare nelle Università e negli enti di ricerca, ma anche diffuse nelle istituzioni, nei processi di creazione del valore e della ricchezza, anche attraverso una maggiore convergenza dell'azione dei diversi attori istituzionali, imprenditoriali e della finanza verso la promozione dell'innovazione;
- il mantenimento e il rafforzamento di uno sviluppo diffuso e integrato a livello territoriale, in modo da evitare l'aumento dei divari di sviluppo tra le aree, ma favorendo la specializzazione e l'identità dei territori e la loro integrazione funzionale attraverso migliori condizioni di accesso per la costruzione di reti territoriali fondate sulla complementarità;
- la gestione del cambiamento nel mercato del lavoro al fine di garantire un'offerta di lavoro adeguata a supportare e sostenere i mutamenti strutturali del sistema socioeconomico, in particolare attraverso le politiche per l'istruzione, la formazione professionale e l'inclusione sociale;
- il miglioramento della sostenibilità dello sviluppo in termini di protezione dell'ambiente naturale e difesa del territorio, di qualità urbana, di riduzione delle emissioni e dell'utilizzo di risorse ambientali; fattori che a loro volta risultano determinanti per favorire uno sviluppo innovativo, per far crescere attività come il turismo sostenibile e l'agricoltura biologica, per attrarre o trattenere sul territorio regionale risorse umane di elevata qualificazione.

In questa prospettiva strategica di lungo periodo, si può delineare il quadro degli obiettivi per la nuova programmazione dei fondi strutturali che descriviamo nelle pagine che seguono.

5.2 Gli obiettivi generali per la competitività del sistema regionale

Gli **obiettivi generali** che la Regione Emilia-Romagna intende perseguire vanno visti in continuità con il quadro strategico delineato. La strategia di intervento da realizzare con il nuovo strumento di programmazione dovrà consentire, inoltre, di valorizzare alcuni aspetti metodologici già introdotti anche nel DocUP Obiettivo 2 2000-2006; in particolare l'approccio allo sviluppo territoriale volto all'integrazione e alla complementarità dei sistemi locali, e il coinvolgimento degli attori istituzionali e sociali nella condivisione degli obiettivi e nella definizione dei programmi locali di sviluppo.

Tenuto conto di ciò, la nuova programmazione regionale nell'ambito dell'"**Obiettivo Competitività e Occupazione**", coerentemente con gli indirizzi europei, intende perseguire i seguenti obiettivi:

- ✓ Sostenere l'evoluzione del sistema produttivo verso una elevata competitività internazionale centrata sul rafforzamento del sistema delle reti di condivisione della conoscenza, sullo sviluppo delle professionalità e della qualità dei processi produttivi ed organizzativi e del lavoro, sulla crescita della dimensione della sostenibilità ambientale. Tale processo diviene possibile attraverso una stretta collaborazione tra università, centri di ricerca e imprese e conseguentemente sullo sviluppo sistematico di scambi di conoscenza scientifica e tecnologica da valorizzare dal punto di vista industriale e imprenditoriale. sulla crescita della capacità di investimento in innovazione, cioè attraverso lo sviluppo e il sostegno ad una rete regionale di laboratori di ricerca e centri per l'innovazione che possono alimentare i flussi di circolazione di conoscenze tra la sfera della ricerca e quella dell'industria, lo stimolo all'attività di ricerca dentro le imprese, la promozione della nuova industria ad alto contenuto di ricerca e di conoscenza, lo sviluppo delle reti telematiche e della società dell'informazione.
- ✓ Sostenere e sviluppare la qualità e la produttività del sistema territoriale attraverso una dimensione integrata e unitaria di sviluppo locale e regionale, basata sulle risorse e sulle specificità locali, conseguita attraverso il potenziamento delle infrastrutture di rete e la riorganizzazione e diffusione dei servizi alle imprese e ai cittadini, la riqualificazione urbana e territoriale, la valorizzazione della dimensione ambientale, culturale e sociale alla base dello sviluppo sostenibile.
- ✓ Sostenere la crescita economica e sociale e il suo impatto occupazionale attraverso l'azione delle politiche attive del lavoro (dell'istruzione, della formazione e del lavoro), nell'ottica della Strategia europea per l'occupazione e del perseguimento della strategia di Lisbona. L'obiettivo è quello di coniugare la qualità dell'occupazione, e la valorizzazione delle risorse umane, con la qualità dello sviluppo economico e la coesione sociale, attraverso investimenti sul sapere e sulla qualificazione del lavoro che diano fondamento e prospettive all'obiettivo della società della conoscenza, e a quello di pari opportunità di accesso e permanenza nel sistema regionale dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Tale obiettivo andrà realizzato integrando le politiche di settore con alcuni principali terreni di confronto con le politiche e gli orientamenti europei in materia occupazionale e sociale, quali le pari opportunità tra donne e uomini, e l'inter-culturalità, da intendersi come la migliore strategia di risposta alla questione della diversità, valorizzazione delle identità, e parità di accesso ai diritti di cittadinanza nel contesto regionale.

Essendo caduto il vincolo regolamentare alla definizione ex-ante delle zone ammissibili all'intervento comunitario a livello subregionale, non ci saranno aree escluse dalla nuova programmazione per "norma", ma sarà possibile realizzare azioni mirate, sulla base degli obiettivi, della rilevanza degli interventi e dell'impatto regionale. Per alcuni ambiti di intervento, nella fase di programmazione, sarà comunque necessaria una declinazione mirata alla coesione territoriale. Questa sarà realizzata attraverso la specificazione operativa degli obiettivi (es. come si intende

operare per il potenziamento dei sistemi produttivi locali), l'identificazione del contributo specifico che le zone subregionali possono garantire alla competitività regionale ed alla qualità dello sviluppo economico e sociale, le diverse modalità attuative che derivano in parte dalle caratteristiche degli obiettivi identificati (obiettivi a carattere sistemico e obiettivi a valenza locale) ed in parte dai processi di selezione che verranno adottati per l'identificazione dei beneficiari.

L'esperienza in corso a livello regionale mostra che è possibile praticare la declinazione territoriale degli obiettivi attraverso un'efficace cooperazione fra Regione e soggetti locali in grado di fare della Regione Emilia-Romagna una vera e propria rete di territori. A tal fine, l'utilizzo dello strumento già consolidato della programmazione negoziata rappresenta l'aspetto cardine per il raggiungimento degli obiettivi, da adottare come modello utile di azione amministrativa. L'approccio conseguente è quello di definire un insieme di strumenti e una rete di attori rivolti a consolidare un sistema innovativo regionale diffuso, un'economia regionale fondata sulla conoscenza, sull'integrazione territoriale e sulla sostenibilità.

Le direttrici lungo le quali l'azione dei diversi attori del territorio regionale deve muoversi possono quindi essere declinate su due livelli: il primo, riguarda gli obiettivi che per loro natura hanno carattere sistemico a scala regionale e quindi devono essere concretamente determinati attraverso un forte coordinamento esercitato dal livello regionale; il secondo, riguarda gli obiettivi di rilevante valenza locale, per i quali l'adeguatezza della scala territoriale delle azioni di sviluppo è quella sub-regionale.

L'obiettivo strategico della Regione Emilia-Romagna in tema di istruzione, formazione e lavoro è far sì che le risorse umane diventino il cardine portante delle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale. Secondo questa prospettiva, una particolare rilevanza sarà data alla collaborazione istituzionale, alla concertazione e alla partecipazione sociale: la Regione intende infatti cogliere le proposte e indicazioni derivanti da soggetti del sistema attivando sedi appropriate di ascolto, partecipazione e consultazione, nelle quali le competenze professionali del sistema regionale possano fornire utili contributi alla programmazione e valorizzazione dei risultati, con l'obiettivo primario di elevare qualitativamente e quantitativamente il livello di qualificazione delle persone.

In coerenza con la L.R.12/2003 il Sistema Regionale delle Qualifiche costituirà strumento di orientamento e supporto alla programmazione di un'offerta formativa di qualità a sostegno dei processi di sviluppo economico e di innovazione del territorio regionale; rappresenterà inoltre - nell'ambito del sistema formativo regionale - lo snodo rispetto al mondo del lavoro.

Tale sistema configura un ruolo della Regione di regolazione, indirizzo e sostegno degli interventi nel campo dell'orientamento, dell'istruzione, della formazione e del lavoro; costituisce inoltre strumento per la promozione e la crescita del livello di istruzione e formazione di tutti i cittadini, lo sviluppo costante delle loro competenze professionali, l'esercizio del diritto al lavoro e ad un lavoro qualificato; rappresenta un contributo alla definizione di un sistema nazionale e, in prospettiva europeo, di standard di competenze e certificazione che consentano di misurare, capitalizzare e spendere i risultati di un processo di apprendimento nei sistemi dell'istruzione, della

formazione e del lavoro, riconfermando la centralità delle qualifiche come codice di comunicazione.

5.3 Gli obiettivi specifici della futura programmazione

In questo quadro, l'analisi più dettagliata degli obiettivi generali che la Regione Emilia-Romagna vuole perseguire attraverso l'Obiettivo "Competitività e occupazione" prevede:

Obiettivi specifici di sistema regionale

Rafforzare l'orientamento e l'impegno del sistema regionale verso la ricerca, con il sostegno agli sforzi delle imprese negli investimenti in ricerca, innovazione e conoscenza e con il potenziamento del sistema regionale della ricerca industriale e del trasferimento tecnologico centrato sulla rete dei laboratori e dei centri per l'innovazione. Nell'ambito di questa rete si potranno sviluppare linee tematiche particolarmente rilevanti dal punto di vista dell'offerta tecnologica regionale e delle possibilità di ricaduta su clusters produttivi ad alto potenziale di innovazione e di crescita, o su specifici ambiti di intervento a finalità pubblica (ambiente, salute, e-government, etc.).

Qualificare l'obiettivo della società della conoscenza rafforzando il livello quantitativo e qualitativo dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, orientandolo alle sempre più complesse esigenze delle persone e del sistema economico-sociale, attraverso la differenziazione, specializzazione e personalizzazione delle opportunità formative, che dovranno essere sempre più flessibili e integrate con il mercato del lavoro, promuovendone una costante innovazione. Il miglioramento qualitativo dell'offerta sarà centrato sul sistema regionale delle qualifiche che, identificando uno standard nella certificazione delle competenze, contribuirà significativamente alla definizione di un quadro certo e trasparente di strumenti per garantire l'accesso e la frequenza dei cittadini a tutti i livelli del sistema dell'istruzione e della formazione, in condizioni di pari opportunità e con particolare riguardo agli strati di popolazione in situazione di svantaggio economico, sociale e culturale.

Promuovere ed accrescere la qualità delle condizioni e delle prestazioni di lavoro, limitando i rischi di precarietà e de-professionalizzazione, e sviluppando politiche attive per rafforzare l'occupabilità e la qualificazione del lavoro, nonché un sistema di servizi per il lavoro che favoriscano l'occupabilità delle persone e la domanda di personale qualificato da parte delle imprese. L'obiettivo viene perseguito favorendo l'inserimento lavorativo delle persone in condizioni di svantaggio sul mercato del lavoro, favorendo l'acquisizione da parte delle persone di condizioni lavorative stabili, favorendo la conciliazione tra tempi di lavoro, di vita e di cura, favorendo la mobilità geografica del lavoro anche al fine del reperimento di adeguate competenze professionali, sostenendo i processi di trasformazione o riorganizzazione economica e produttiva che si traducano in un aumento occupazionale o in un miglioramento delle condizioni di lavoro,

sostenendo il reinserimento lavorativo dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione o riconversione.

Promuovere la qualificazione in senso innovativo e la competitività del sistema produttivo regionale e/o di specifici clusters produttivi regionali, attraverso lo sviluppo di schemi efficaci di finanziamento degli investimenti aziendali, in particolare delle PMI, delle imprese minori e femminili e delle imprese cooperative, la promozione dell'innovazione organizzativa, della qualità, della sostenibilità ambientale e della responsabilità sociale, del consolidamento delle reti di collaborazione tra imprese.

Promuovere la nascita e lo sviluppo di nuove imprese, specialmente ad alta tecnologia e ad alto contenuto di ricerca, in particolare derivanti da operazioni di spin off da parte dei ricercatori, in particolare anche attraverso lo sviluppo di infrastrutture, servizi e schemi di finanziamento adeguati.

Promuovere lo sviluppo di nuovi strumenti finanziari innovativi per il sostegno allo sviluppo e all'innovazione, al fine di mobilitare maggiori risorse private verso il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona su scala regionale.

Rafforzare l'infrastruttura telematica avanzata per lo sviluppo della società dell'informazione, cioè per migliorare le condizioni di accesso e la costruzione di reti e servizi, attraverso il completamento della rete telematica della Pubblica Amministrazione, anche per facilitare le iniziative degli operatori, in ogni parte del territorio regionale, per i servizi dell'e-government e per perseguire ulteriormente la semplificazione amministrativa; l'ampliamento della rete si occuperà anche di collegare i centri di ricerca pubblica esistenti nonché le strutture di ricerca o trasferimento tecnologico derivanti dalle iniziative esposte più sopra- sempre se entità pubbliche; particolare attenzione sarà posta alle zone più a rischio di digital divide per facilitare la connessione a larga banda anche a cittadini ed imprese, anche sperimentando tecnologie innovative (es PLC, wireless etc...).

Promuovere una maggiore sostenibilità ambientale dello sviluppo, promovendo l'utilizzo di energia derivante da fonti a basso impatto ambientale, da fonti rinnovabili e da cogenerazione, l'uso efficiente di materia, le risorse naturali e rinnovabili nei processi produttivi e nei consumi individuali, l'utilizzo di tecnologie pulite e la riduzione delle emissioni nell'ambiente, il controllo dei rischi, la promozione di comportamenti responsabili da parte dei cittadini, dei produttori, dei consumatori.

Obiettivi specifici declinabili a scala locale

Promuovere lo sviluppo di sistemi locali in condizioni di difficoltà, di riconversione o di cambiamento, sostenendo iniziative materiali ed immateriali per la diversificazione economica e l'integrazione con le aree forti del territorio regionale, la riqualificazione in senso sostenibile delle aree produttive e commerciali esistenti, lo sviluppo e la riqualificazione di insediamenti produttivi

per nuove attività industriali o di servizio, la dotazione e/o riqualificazione delle infrastrutture, la razionalizzazione delle reti logistiche territoriali, la riqualificazione dei servizi e degli ambienti urbani, la promozione dell'innovazione.

Sviluppare l'infrastruttura ambientale di supporto alla biodiversità e rafforzare la pianificazione e gestione dei rischi ambientali, sostenendo iniziative e progetti mirati alla ricostruzione della continuità paesistica ed ecologica fra spazi urbanizzati ed ambienti seminaturali, alla rivitalizzazione delle matrici fluviali ed alla gestione integrata della fascia costiera, alla valorizzazione delle biomasse forestali nel quadro della promozione dell'efficienza energetica e degli obiettivi di Kyoto, alla riduzione dei rischi di eccessivo sfruttamento del territorio (inquinamento, depauperazione delle terre e delle acque, deforestazione ed erosione, ecc.) attraverso una pianificazione e gestione dei Sistemi Territoriali regionali basate su una forte condivisione e coordinamento progettuale ed operativo fra i diversi livelli della Pubblica Amministrazione.

Rafforzare e qualificare il sistema turistico territoriale, attraverso investimenti e azioni settoriali, al fine di sostenere un processo innovativo di riqualificazione dell'offerta turistica e delle attività ad essa connesse, in particolare in un'ottica di sviluppo e valorizzazione del territorio e di miglioramento della sostenibilità.

Qualificare ulteriormente la dimensione locale del sistema regionale dei servizi per il lavoro, per consolidare le loro condizioni operative sul territorio, agevolare le strutture ad operare in contesti di mercato, migliorare la qualità e l'affidabilità dei servizi offerti, sostenere i processi di accesso e di transizione al lavoro e prevenire ogni forma o rischio di discriminazione nell'accesso al lavoro o nella mobilità tra un lavoro e l'altro.

Rafforzare l'articolazione territoriale del sistema regionale dell'istruzione e della formazione – per valorizzarne le relazioni con i contesti economico-sociali di appartenenza e con le politiche di sviluppo a livello locale – facendo leva sui principi di pluralismo e specificità delle componenti del sistema, e di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione degli interventi.

6 Integrazione finanziaria e programmatica

6.1 Coerenza tra le programmazioni dei diversi strumenti delle politiche di coesione

Per il periodo di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013, la Commissione propone che gli interventi della politica di coesione si concentrino su di un numero limitato di priorità, che rispecchino l'agenda di Lisbona-Göteborg ed in cui l'intervento comunitario generi un effetto moltiplicatore e un valore aggiunto significativi. Nelle intenzioni, ciò dovrebbe assicurare un perseguimento degli obiettivi in un contesto semplificato, più trasparente e – soprattutto – capace di assicurare quella complementarità e coerenza tra i Fondi che, pur richiesta dai Regolamenti, non è tuttavia sempre stato possibile assicurare, se non altro per la difficoltà, tuttora esistente, di far coincidere i tempi di approvazione delle diverse programmazioni nazionali e regionali per la coesione e per lo sviluppo rurale.

Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, è già stato sottolineato come tali temi siano stati posti al centro dell'attenzione nei principali documenti programmatici, laddove si è specificato che lo sviluppo prefigurato per il sistema regionale dovrà, in un contesto economico aperto, garantire elevati standard sociali, perseguendo un obiettivo di competitività regionale basato sulla conoscenza e l'accesso al sapere lungo tutto l'arco della vita, sul miglioramento della qualità e della capacità innovativa del sistema produttivo, sull'equilibrio occupazionale e la qualità del lavoro; ossia su quei fattori che – in maniera differenziata e peculiare - hanno fatto e fanno la forza dei sistemi locali della nostra regione.

A tale riguardo, va sottolineato come la prevista eliminazione della “territorializzazione” degli interventi, se da un lato assicura ai territori parità di accesso al supporto comunitario, dall'altro non semplifica – nella pratica – un loro utilizzo in direzione della riduzione dei divari infra-regionali, rendendo più complesso perseguire lo sviluppo “sostenibile e bilanciato”, così come raccomandato dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Di conseguenza, un approccio pragmatico all'integrazione di una programmazione dei Fondi che aspiri a perseguire gli obiettivi di Lisbona/Goteborg richiederebbe di considerare comunque la diversità dei “potenziali territoriali” e la conseguente differenza nei bisogni espressi e nelle opportunità di ogni singola realtà (o sistema) locale, in maniera tale da “tarare” l'intervento comunitario sulle loro esigenze specifiche.

Nella programmazione strategica “a cascata” delineata dai regolamenti comunitari (coesione e sviluppo rurale), complementarità e coerenza rappresentano un obiettivo trasversale delle politiche comunitarie, da prevedere espressamente sia nei Piani strategici nazionali² (QSN e PSN) sia nei Programmi regionali.

² Sempre sul tema della complementarità-integrazione delle politiche comunitarie sul tema agricoltura e sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 a livello nazionale sono state assunte specifiche intese: Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005, relativa all'intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione - repertorio atti n.820, e Conferenza Stato Regioni del 3.02.2005 riferita all'intesa sul documento Orientamenti per la redazione del Piano strategico nazionale nel settore dello sviluppo rurale.

A tal fine è necessario che a livello nazionale il Ministero dell'Economia e il MiPAF definiscano - di concerto con le Regioni e nel rispetto del principio di sussidiarietà - le modalità secondo cui attuare la complementarità tra QSN e PSN.

6.2 Una lettura integrata delle programmazione regionale

L'elaborazione di strategie di integrazione (contenute in diversi e già citati documenti regionali) sta oggi apportando nuove possibili chiavi di lettura alla – tradizionale - settorialità della programmazione regionale: una integrazione che è anche e forse soprattutto imposta dalla sempre maggiore necessità di agire come “sistema regionale”. Vediamone di seguito alcuni fra i più importanti aspetti.

Per quanto riguarda la Ricerca e lo sviluppo tecnologico, i prossimi anni saranno un momento-chiave per consolidare il sistema della ricerca emiliana-romagnola a livello europeo, contribuendo al rinnovamento del sistema economico regionale e creando una società della conoscenza veramente competitiva. Il contributo alla creazione di una rete europea di Regioni che collaborano in questo ambito, una partecipazione forte e qualificata al nuovo Programma 2006-2010 per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico, l'utilizzo di altri strumenti comunitari quali le “Azioni Innovative nell'ambito della politica di coesione”, i finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti (BEI), nuovi meccanismi finanziari per le PMI, costituiscono alcuni degli ambiti di maggiore importanza di una politica che – pur considerata settoriale – riveste un'importanza fondamentale per una qualificazione complessiva del sistema regionale in tutti i suoi campi.

Il tema della ricerca e dello sviluppo tecnologico riveste inoltre un'importanza cruciale proprio perché il suo campo d'azione investe trasversalmente tutti i settori., un esempio in tal senso può essere riferito ai settori dell'agricoltura, sicurezza e salute dei consumatori, ambito per il quale la Politica Agricola Comunitaria (PAC) riformata nel giugno 2003 pone obiettivi fondamentali di sostenibilità tra i fondamenti della nuova politica agricola comune. Dato il peso estremamente rilevante per la regione Emilia-Romagna delle produzioni alimentari e della loro trasformazione industriale, progressi scientifici ed innovazioni tecniche in questo settore, volte ad innalzare ulteriormente i livelli di sicurezza per i consumatori ed allargarne le possibilità di mercato, si riflettono direttamente sulle performance del tessuto imprenditoriale regionale.

A questo proposito, è importante ricordare il ruolo che può essere sviluppato dall'Agenzia sulla sicurezza alimentare – recentemente instaurata a Parma – specie per quanto attiene la qualità e la sicurezza dei cittadini/consumatori in materia di alimenti, che spazia dallo sviluppo dei marchi di tutela, all'efficacia del sistema dei controlli (aspetto di grandissima importanza in uno dei settori più interessati dall'internazionalizzazione dei sistemi produttivi, la gestione delle problematiche legate agli Organismi geneticamente modificati, la sorveglianza veterinaria).

Il proseguimento ed il rafforzamento di queste azioni risulterà fondamentale da un lato per le implicazioni dirette per il territorio - in termini di investimenti nel settore della ricerca scientifica e

tecnologica – legate all'avvio dell'Agenzia alimentare, dall'altro perché il suo funzionamento potrà attrarre investimenti anche in altri ambiti, quali, oltre alla formazione, altri settori dell' *industria* ed i *trasporti e la logistica*. A questo riguardo, l'allargamento dell'UE costituisce una sfida per gli equilibri dei sistemi dei trasporti europei: mentre sono in fase di definizione nuovi finanziamenti 2007-2013 per le reti transeuropee sull'energia e il trasporto intermodale di merci, ambiti cui l'Emilia-Romagna ha già partecipato con successo, le straordinarie interazioni (economiche, sociali, ambientali) di questo settore richiamano la necessità di uno sforzo programmatico e progettuale molto intenso in direzione non solo e non tanto delle pur necessarie azioni di rafforzamento infrastrutturale, quanto piuttosto sullo sviluppo di una logistica che assicuri la massima movimentazione di materiali con il minimo impatto sul territorio, in maniera da massimizzare i benefici derivanti dal mercato unico.

Per quanto riguarda la pesca un particolare spazio, a continuità dello Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP 2000/2006), dovrà essere ricoperto dallo specifico Fondo Europeo della Pesca (FEP 2007/2013) attraverso e l'attuazione di misure destinate a garantire una pesca sostenibile e la diversificazione delle attività economiche nelle zone di pesca. Il FEP sarà a gestione statale con la delega di attuazione regionale diretta di alcune misure in una prospettiva di forte connessione con gli altri programmi dei fondi strutturali. L'obiettivo che sarà perseguito dalla Emilia-Romagna nell'attuazione delle singole misure è volto alla definizione di una governance nell'alto Adriatico coinvolgendo le Regioni transfrontaliere ed i rispettivi governi, di applicare regole comuni ed investimenti condivisi per le PMI della pesca, per la tutela e l'incremento delle risorse alieutiche, per uno sforzo di pesca compatibile, per favorire lo sviluppo dell'associazionismo, per incrementare il valore aggiunto dell'economia ittica con particolare attenzione alle tematiche del cambiamento in atto dal punto di vista produttivo e normativo e con particolare attenzione alle nuove possibilità offerte dal pesca-turismo, dall'ittiturismo e dalla valorizzazione dei marchi di qualità a difesa dei consumatori

Per quanto riguarda la cultura, l'istruzione e la formazione, la nuova normativa costituzionale, che attribuisce alla Regione competenza concorrente a quella statale in materia di istruzione e di tutela e sicurezza del lavoro, e competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale, ha dato la possibilità alla Regione di far divenire la formazione una risorsa non solo per la crescita personale e sociale degli individui, ma anche una risorsa strategica a sostegno della competitività e della crescita delle imprese (soprattutto piccole e medie). La Regione Emilia Romagna, che ha per obiettivo strategico fare sì che le risorse umane diventino il cardine portante delle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale, intende quindi ulteriormente accrescere il livello qualitativo dell'offerta formativa, adeguandola alle sempre più complesse esigenze delle persone e del sistema economico-sociale, attraverso la differenziazione, la specializzazione e la personalizzazione delle opportunità formative, che dovranno essere sempre più flessibili e integrate con il mercato del lavoro, promuovendone una costante innovazione³.

³ Un importante risultato raggiunto a livello regionale per il miglioramento qualitativo dell'offerta formativa è l'approvazione del "sistema delle qualifiche" che, identificando uno standard nella certificazione delle competenze, contribuirà significativamente alla definizione di un quadro

Parallelamente, le politiche del lavoro si configurano sempre più quali elementi di snodo per le strategie di sviluppo sociale e di sviluppo economico e in ragione delle loro capacità di intervenire sulla occupabilità delle persone e l'adattabilità delle stesse e con ciò sulla innovazione delle imprese e il miglioramento della produttività. Di grande rilievo è quindi la priorità regionale di promuovere ed accrescere, in questo ambito, la qualità delle condizioni e delle prestazioni di lavoro, limitando i rischi di precarietà e affermando un sistema di norme regionali volte a sviluppare politiche attive per rafforzare l'occupabilità e la qualificazione del lavoro, nonché un sistema di servizi per il lavoro che favoriscano la mobilità geografica, l'occupabilità delle persone, la ricerca di personale qualificato da parte delle imprese. Sotto questo profilo, fondamentali sono le iniziative volte alla riduzione della "segregazione orizzontale" delle donne in tutti i percorsi di studio e di formazione, incentivando la formazione continua e permanente delle donne sia attraverso una maggiore flessibilità volta a conciliare tempi di lavoro, di vita, di cura, sia con forme di assistenza/incentivazione alle imprese, per evitare la concentrazione femminile negli indirizzi tradizionali dell'educazione e del mercato del lavoro.

Posta la centralità delle cosiddette dimensioni trasversali – pari opportunità e sostenibilità – (come dimensione di integrazione) nelle programmazioni regionali, un ruolo centrale di integrazione viene attribuito alle politiche per l'interculturalità, intesa come la migliore strategia di risposta alla questione della diversità, valorizzazione delle identità e parità di accesso ai diritti di cittadinanza nel contesto regionale. Risorsa fondamentale per gli obiettivi di sviluppo economico e di coesione sociale, la Regione intende perseguire l'obiettivo dell'interculturalità sia a livello di sistema, innovando la rete delle organizzazioni pubbliche e private attraverso un costante adeguamento culturale e professionale degli operatori, sia a livello di filiera di intervento, agendo sui versanti dell'integrazione sociale e della valorizzazione professionale e occupazionale degli immigrati.

Si ritiene opportuno evidenziare che i principi generali della nuova programmazione delle politiche comunitarie, desumibile dalla normativa attualmente disponibile, prevede per tutti i fondi con finalità strutturale (FESR, FSE, FEP, FEASR) la complementarietà degli interventi e la coerenza tra le azioni finanziate rispetto agli Orientamenti strategici comunitari.

La complementarietà, intesa come integrazione delle politiche sul territorio, rappresenta comunque una priorità per la strategia di sviluppo del sistema regionale.

nazionale e, in prospettiva, europeo per garantire l'accesso e la frequenza dei cittadini a tutti i livelli del sistema dell'istruzione e della formazione, in condizioni di pari opportunità e con particolare riguardo agli strati di popolazione in situazione di svantaggio economico, sociale e culturale. Tale sistema configura un ruolo della Regione di regolazione, indirizzo e sostegno degli interventi nel campo dell'orientamento, dell'istruzione, della formazione e del lavoro; costituisce inoltre strumento per la promozione e la crescita del livello di istruzione e formazione di tutti i cittadini, lo sviluppo costante delle loro competenze professionali, l'esercizio del diritto al lavoro e ad un lavoro qualificato; rappresenta un contributo alla definizione di un sistema nazionale e, in prospettiva europeo, di standard di competenze e certificazione che consentano di misurare, capitalizzare e spendere i risultati di un processo di apprendimento nei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, riconfermando la centralità delle qualifiche come codice di comunicazione.

7. La cooperazione territoriale europea

7.1 Introduzione

A seguito del processo di integrazione, che, negli ultimi anni, ha significativamente modificato lo spazio europeo, e della proposta di riforma della politica comunitaria di coesione, che introduce il nuovo obiettivo di cooperazione territoriale, lo strumento della cooperazione tra le regioni (nelle sue diverse articolazioni: transfrontaliera, transnazionale e interregionale) sta sempre più assumendo un ruolo di riferimento nello strutturare l'azione dei territori dell'Unione nei più diversi ambiti tematici.

La dimensione regionale della cooperazione ha ed avrà analogo rilievo anche per quanto riguarda le relazioni esterne dell'Unione con le aree e i territori della sponda Sud del Mediterraneo e con l'area balcanica, attraverso gli Strumenti di Vicinato (ENPI) e di Pre-Adesione (IPA).

La politica dell'Unione nei confronti delle aree e dei paesi alle sue frontiere esterne sarà definita e attuata anche attraverso la cooperazione tra regioni e territori sub-regionali, in un'ottica di valorizzazione delle specificità dei territori e degli attori istituzionali, economici e sociali che in essi operano.

7.2 L'attuale contesto di intervento

La Regione Emilia-Romagna nelle sue varie articolazioni istituzionali ha, da sempre, considerato come prioritaria la ricerca di metodi di governance territoriale facendo della programmazione negoziata basata su di una forte concertazione territoriale uno strumento consolidato di governo del territorio.

Seguendo questi orientamenti è stata attuata l'Iniziativa INTERREG sul territorio regionale, la quale ha avuto ed ha tuttora un grande valore aggiunto: la possibilità di allargare ed estendere l'esperienza sviluppata a livello locale, proiettandola in una dimensione sovranazionale e confrontandola con esperienze di altre regioni europee nonché il merito di sviluppare una vasta rete di relazioni, vero tessuto connettivo di un Europa del dialogo e della collaborazione.

Peraltro il tema della cooperazione e della costruzione di reti a livello regionale ed internazionale costituisce uno degli elementi ricorrenti nell'ambito dei diversi strumenti di programmazione regionale strategica. A questo proposito è indubbio il ruolo che la Regione ha esercitato nel sostenere e promuovere interventi e progetti integrati valorizzando così, sia il ruolo delle singole realtà locali, sia la complementarietà delle loro azioni secondo una logica di sistema.

Nell'attuale programmazione INTERREG III il Sistema Regione (comprendendo in tale termine anche gli Enti Locali e gli attori dello sviluppo del territorio regionale) è presente nella Sezione A con le proprie province costiere nel Programma Transfrontaliero Adriatico, nella Sezione B

partecipa nella sua interezza agli spazi di cooperazione CADSES⁴ e MEDOCC⁵ e nella Sezione C dove, pur avendo come riferimento lo spazio EST, ha esplicito la sua azione progettuale anche negli altri tre spazi esistenti ed in particolare in quello Sud e Ovest .

I settori di intervento con il maggior numero di progetti attivati hanno affrontato in modo coordinato le tematiche che maggiormente interessano le politiche territoriali regionali ed in particolare l'ambiente, nel quale sono stati approfonditi vari aspetti legati allo studio e alla lotta all'inquinamento nelle sue diverse forme ed alla gestione sostenibile delle risorse (l'acqua in modo particolare). L'analisi delle reti urbane esistenti o emergenti e dei loro effetti territoriali, con particolare riferimento alla necessità di affiancare al policentrismo delle grandi aree metropolitane la ricchezza e la varietà dei sistemi territoriali produttivi formati da piccole e medie città e da piccole e medie imprese.

Di notevole rilevanza risulta poi il settore della mobilità e logistica, che attraverso i progetti proposti ha affrontato i temi del trasporto merci e della logistica nelle loro diverse articolazioni, cercando di sviluppare e condividere metodi innovativi ed efficienti di razionalizzazione del sistema regionale. Non meno importanti si sono rivelati poi i progetti sviluppati nell'ambito della gestione innovativa delle risorse storiche e culturali, dello sviluppo locale e della pianificazione territoriale, nei confronti della quale la nostra Regione ha cercato di mettere a sistema e meglio approfondire a livello sovranazionale i suggerimenti provenienti dagli studi maturati in ESPON (Osservatorio in Rete della Programmazione Territoriale Europea) utilizzati nella redazione degli strumenti di Pianificazione Territoriale Regionale.

Il crescente interesse alla partecipazione ai programmi di INTERREG III che si è andato sviluppando sia a livello regionale che locale con la concreta possibilità di attivare partenariati con strutture ed enti del territorio europeo portatori di esperienze diverse ed interessanti, ha creato le condizioni per uno sviluppo di competenze, e la capacità di mettersi in rete di vari settori della Regione. Si sta passando da un'ottica nella quale il valore aggiunto dato dalla cooperazione con altre realtà era percepito in modo solo marginale, alla percezione delle opportunità di crescita offerte dal dialogo internazionale.

L'esperienza acquisita con la partecipazione ad INTERREG III rappresenta sicuramente, per l'Amministrazione regionale, un know-how da capitalizzare e promuovere nella nuova stagione della cooperazione territoriale europea che si aprirà nel 2007 con la nuova programmazione dei fondi strutturali e nell'ambito dei Nuovi Strumenti europei di Vicinato e di Pre-adesione (ENPI ed IPA).

⁴ Spazio dell'Europa Centrale, Adriatica, Danubiana e del Sud-Est

⁵ Mediterraneo Occidentale

7.3 Gli obiettivi strategici della futura programmazione

La Regione Emilia Romagna si propone di dare continuità ed approfondire le attività già sviluppate nel corso dell'attuale fase di programmazione, grazie all'Iniziativa INTERREG III, nel perseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

- rafforzare le relazioni con altre Regioni italiane, europee e con quelle situate lungo le frontiere esterne dell'Unione
- consolidare il ruolo del governo regionale nel contesto nazionale, sia verso la nuova politica di cooperazione territoriale sia verso la nuova politica di azione esterna dell'Unione
- programmare, coordinare e promuovere interventi di sistema che scaturiscono dalle esigenze delle autonomie locali del territorio

Le future linee di sviluppo progettuale potranno concentrarsi sulla identificazione di azioni strutturanti mirate ad incrementare e sostenere lo sviluppo territoriale, in una prospettiva di integrazione degli interventi e di valorizzazione delle specificità dei territori.

La Regione opererà per garantire una efficace politica di mainstreaming nei confronti dei soggetti pubblici e privati del territorio, in un'ottica di trasferimento di risultati e opportunità offerte dai programmi del nuovo obiettivo.

A tal fine dovrà essere individuata la necessaria sinergia e complementarità, fra i diversi strumenti e programmi che si attiveranno nell'ambito del nuovo obiettivo cooperazione ed in quello della nuova politica europea di vicinato con la più generale programmazione regionale.

Gli ambiti di intervento prioritari per la Regione Emilia Romagna continueranno ad essere quelli prevalentemente sviluppati dall'attuale fase di Programmazione, con particolare riferimento a:

- a) protezione e gestione congiunta dell'ambiente, con particolare riferimento alle problematiche correlate all'area adriatica e quindi alla protezione e gestione delle acque;
- b) rafforzamento dei network tra sistemi territoriali policentrici formati da piccole e medie città e da piccole e medie imprese;
- c) promozione delle relazioni tra sistemi territoriali e sistemi imprenditoriali sui temi dello sviluppo locale
- d) riduzione dell'isolamento e sviluppo delle reti commerciali, tramite lo sviluppo e un migliore accesso ai servizi di trasporto, informazione e comunicazione;
- e) promozione e valorizzazione del turismo e del patrimonio culturale, storico e artistico e delle risorse naturali e paesistiche, attribuendo a questi ambiti d'intervento un'accezione di sviluppo integrato e "congiunto";

- f) promozione dell'imprenditorialità e, in particolar modo, sviluppo delle PMI e delle reti di servizi ad esse correlate;
- g) promozione della cooperazione nell'ambito della ricerca e trasferimento tecnologico;
- h) sostegno all'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri e allo sviluppo di iniziative locali a favore dell'occupazione e delle pari opportunità;
- i) promozione dello sviluppo delle aree rurali e studio delle relazioni esistenti tra queste e le aree urbane e ad alta valenza industriale con particolare riferimento alla promozione e valorizzazione delle identità locali;
- j) sostegno allo sviluppo di attività di formazione e all'integrazione economica e sociale;
- k) sviluppo delle politiche di welfare;
- l) rafforzamento delle reti di relazioni istituzionali.

Sarà inoltre centrale per la Regione Emilia Romagna tenere in considerazione il tema delle infrastrutture, i problemi insediativi e il sistema produttivo e l'innovazione nel campo dei beni e servizi, investendo in tecnologia e conoscenza.

Rilievo strategico avrà il rafforzamento delle reti europee di trasporto e la rapida realizzazione degli assi stradali e ferroviari che collegano l'Italia con i paesi dell'UE-27 e i Balcani, con particolare riferimento ai Corridoi 5 (Lisbona-Kiev), 8 (Berlino-Palermo), all'asse dei Due Mari (Rotterdam-Genova) e allo sviluppo dell'autostrada del mare che attraversa la direttrice marittima dell'Adriatico (Sud-Est Europa).

La Regione Emilia Romagna occupa una posizione geografica di cerniera tra l'area padana e i paesi dell'Europa centro-orientale e Balcanica e rappresenta un crocevia d'obbligo verso le terre dell'Adriatico e del medio Oriente Mediterraneo.

Seguendo le indicazioni fornite dall'agenda di Salonicco, in cui si sottolinea che il futuro dei Balcani occidentali è nell'Unione europea e nella prospettiva di ottemperare ai criteri di Copenaghen e alle condizioni del processo di stabilizzazione e associazione, l'obiettivo della Regione in materia di cooperazione transfrontaliera sarà quello di fornire un contributo al percorso verso l'integrazione europea di tali Paesi, puntando al rafforzamento della rete istituzionale dei rapporti e favorendo l'interscambio conoscitivo in materia di sviluppo territoriale, facilitando il percorso verso la coesione economica e sociale, anche grazie alla partecipazione a forme di aggregazione fra Regioni per meglio gestire i nuovi strumenti finanziari europei come ad esempio la costituzione di organismi di cooperazione transfrontaliera (GECT).

Il Nuovo Programma di Prossimità Adriatico, per il periodo 2004-2006, già presuppone una partecipazione di RAI (Regioni Adriatiche Italiane) e PAO (Paesi Adriatico Orientali) a "progetti congiunti", sottintendendo una stretta e funzionale cooperazione adriatica, che tuttavia può e deve essere rafforzata e stimolata su vari fronti, in vista del futuro periodo di programmazione 2007-

2013 e della già citata centralità dell'area adriatica nei futuri processi di allargamento ed integrazione europea.

In tale processo la cooperazione regionale e le relazioni di buon vicinato si impongono, di fatto, come elementi essenziali dello sviluppo della politica dell'UE.

Per il futuro, è altresì auspicabile il rafforzamento di confronti, accordi e forme di pianificazione strategica a più livelli, in quanto l'efficacia della cooperazione si deve misurare anche in termini di rafforzamento del partenariato regionale ed interregionale tra enti ed organismi diversi.

Per quanto riguarda la cooperazione transnazionale, i significativi risultati ottenuti dal territorio emiliano romagnolo sulle 2 attuali aree di cooperazione che lo riguardano la fanno considerare una priorità dell'intervento regionale. In particolare, nei nuovi spazi di cooperazione che attualmente fanno riferimento all'area CADSES, l'impegno della Regione Emilia Romagna è quello di continuare ad essere una delle regioni dello spazio che meglio è riuscita a sfruttare la sua posizione geografica e la molteplicità delle linee di intervento percorribili, garantendo una capacità di cooperazione con il maggior numero di regioni dello spazio, sia a Nord che a Sud.

Anche la nuova area di cooperazione "mediterraneo" continuerà ad essere oggetto di particolare interesse, specialmente nei settori dei trasferimenti di tecnologia nelle infrastrutture (trasporto e ambiente), ma anche per il trasferimento della capacità della RER di fare sistema (cooperazione istituzionale), e dell'esperienza nell'economia solidale e nell'imprenditoria cooperativa.

In generale quindi l'intento è quello di continuare il percorso intrapreso, rafforzando e intensificando le reti di cooperazione (dai trasporti, alla cultura, all'ambiente, alla prevenzione dei rischi), nonché di individuare nuovi ambiti di cooperazione non sfruttati in modo soddisfacente durante l'attuale programmazione (promozione di tecnologie avanzate per le comunicazioni e l'informazione, la realizzazione di reti tra le università e di collegamenti che consentano l'accesso alle conoscenze, sostegno della R&ST nelle PMI).

La cooperazione interregionale potrebbe essere finalizzata alla costruzione di reti, convogliando le esigenze regionali verso grandi temi d'interesse comunitario e, seguendo le indicazioni della Commissione, in una logica di mainstream.

La realizzazione di tali reti dovrà favorire la circolazione di metodi e buone pratiche per il miglioramento delle capacità dei partner della cooperazione, anche in considerazione dell'aumento delle disparità economiche e sociali tra le regioni europee nell'Europa dei 25/27.

La Regione Emilia Romagna già partecipa attivamente a diverse reti tematiche e settoriali con ottimi risultati sia di acquisizione che di trasferimento, soprattutto in ambito di implementazione di sistemi di governance, di sviluppo locale, politiche di welfare e ambientali e azioni di innovazione tecnologica. Tale patrimonio potrà costituire il riferimento utile entro il quale sviluppare le azioni di cooperazione interregionale.

Particolare attenzione continuerà ad essere attribuita a livello regionale alle attività sviluppate nell'ambito di ESPON e di INTERACT, in riferimento al tema della programmazione e dello sviluppo in materia di cooperazione territoriale.

Seguendo l'esperienza di INTERREG III C, il concetto di coesione territoriale potrebbe essere sviluppato come un approccio integrato e di lungo periodo, fondato sui presupposti di interscambio territoriale sia a livello orizzontale (tra settori) che verticale (tra diversi livelli amministrativi), in una perfetta assonanza tra azioni intraprese e risultati attesi.

8. Governance e partenariato per la definizione di strategie regionali integrate

8.1 Introduzione

L'esigenza di promuovere e rafforzare la governance territoriale regionale e locale nasce innanzitutto dai grandi cambiamenti sociali ed economici che coinvolgono lo sviluppo dei diversi territori: problematiche "tradizionali" acquistano nuovi significati, dimensioni, prospettive; emergono temi nuovi che gli attuali sistemi di governo territoriale ancora non presidiano.

Nuovi vincoli soprattutto di carattere finanziario stanno orientando in modo nuovo le politiche di dotazione e di fornitura di servizi sul territorio: economicità gestionale dell'offerta; riorganizzazioni più che nuovi investimenti; efficienza delle risorse già investite in termini di massima accessibilità ai servizi; abbandono del principio di omogeneità territoriale a favore di un principio di equità.

Concertazione, negoziazione, pianificazione consensuale, contrattualizzazione delle decisioni territoriali, sono tendenze presenti in tutti i contesti internazionali, risposta alla crescente complessità dei sistemi territoriali e delle relative politiche.

Nel nuovo quadro negoziale e strategico, le procedure a carattere comunicativo, argomentativo, interattivo e partecipativo divengono fondamentali. Apparentemente destinate ad allungare i processi decisionali, in realtà possono accorciarne i percorsi nella fase realizzativa, grazie al consenso e alle sinergie realizzabili. Questo al fine di facilitare la formazione di programmi concertati di sviluppo territoriale e il loro collegamento con le politiche finanziarie della regione e degli enti locali, specie in questa fase in cui è più che mai necessario assumere un'ottica di ottimizzazione dell'uso di risorse scarse.

La costruzione di nuovi modelli di governance territoriale si articola a nostro avviso su tre cardini: il sistema degli attori e delle relazioni che li legano; i principi generali regolativi delle loro relazioni; gli strumenti che garantiscono l'efficiente realizzazione delle decisioni concertate.

8.2 Principi ed attori della nuova governance

A conclusione di un ciclo trentennale, la Regione (attraverso la L.R. 20/2000 sulla tutela e uso del territorio) ha ridefinito e rafforzato l'autonomia dei Comuni e delle Province nelle funzioni di governo territoriale. Il punto di partenza del nuovo modello di governance è quindi l'applicazione di un principio di massima democrazia istituzionale e sussidiarietà, ponendo l'autogoverno il più possibile a contatto con i cittadini. Ciò pone al centro dell'attenzione la necessità di adottare criteri adeguati per il migliore funzionamento di questo nuovo schema.

Innanzitutto, nel rapporto fra la Regione e gli altri attori va generalizzato il criterio di **compartecipazione alle scelte** e al cofinanziamento di piani, programmi, progetti, con l'obiettivo di indurre gli attori a definire priorità di intervento e ad impegnarsi alla loro realizzazione, in quanto impiegano risorse scarse e pregiate.

In secondo luogo, vi è una forte esigenza di sviluppare incentivi alla cooperazione: piani, programmi, progetti devono essere il più possibile compartecipati da vari attori, a partire dall'associazione intercomunale, in quanto i temi più rilevanti debordano dalla scala locale.

Infine è più che mai opportuno individuare **scale territoriali appropriate per le azioni di sviluppo**: la ricchezza e varietà delle risorse attuali e potenziali dei singoli territori non consistono semplicemente nella somma di singole risorse localizzate, ma semmai assumono valore aggiunto nello sviluppo di sinergie, a livello locale e in reti esterne.

Affinchè questo modello democratico si rafforzi concretamente, è necessario che gli attori istituzionali si relazionino fra di loro costruendo programmi condivisi e, soprattutto, assumendosi impegni vincolanti degli attori, in cui siano definiti gli obblighi e le sanzioni. Ciò comporta la necessità di ripensare aspetti importanti della partecipazione, della legittimazione delle politiche e della loro attuazione, dell'equità sociale a tutti i livelli, prendendo in considerazione la varietà delle culture e delle capacità nella creazione di sistemi di relazioni - socio-economiche, ambientali, ecc. – come base per dare vita ad una dimensione politico-istituzionale sostenibile, non più concentrata solamente sulla nozione convenzionale di “comando e controllo”.

8.3 Gli strumenti

Cooperazione, concertazione, decisione orientata alla condivisione del rischio e ai potenziali territoriali devono trovare un supporto in strumenti adatti all'operatività delle decisioni: gli strumenti attualmente disponibili a livello regionale devono dunque essere riletti e parzialmente convertiti a questo fine. A questo riguardo, si pongono due questioni prioritarie: la struttura delle politiche settoriali e, più generalmente, il rapporto fra strumenti legislativi e azioni programmatiche.

Da questo punto di vista, gli strumenti di valutazione oltre ad essere strumenti per un governo efficiente, divengono soprattutto strumenti di interazione fra soggetti diversi che siano chiamati a collaborare in programmi e progetti di interesse comune. Devono divenire parti essenziali di accordi contrattuali, in quanto in grado di rafforzare e innovare i rapporti cooperativi e di dotarli di capacità decisionale e realizzativa. Si tratta in sostanza di facilitare la costruzione di cicli completi, dalla concertazione e negoziazione fra attori, alla disponibilità rapida e trasparente di risorse finanziarie in un quadro di programmazione integrata.